

Die Veränderungen des Artikels 109
Grundgesetz, insbesondere im Hinblick
auf die Beziehungen von
Bund und Ländern zueinander

DISSERTATION

zur Erlangung des Grades eines
DOKTORS DER RECHTE
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Michael Sinewe

Rechtsreferendar in Worms

1974

Die Veränderungen des Artikels 109
Grundgesetz, insbesondere im Hinblick
auf die Beziehungen von
Bund und Ländern zueinander

DISSERTATION

zur Erlangung des Grades eines
DOKTORS DER RECHTE
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
Michael Sinewe
Rechtsreferendar in Worms

1974



Erstberichterstatter:

Professor Dr. jur. H. Armbruster

Zweitberichterstatter:

Professor Dr. jur. P. Schneider

Tag der mündlichen

Prüfung: 11. Dezember 1974

Die Veränderungen des Artikels 109
Grundgesetz, insbesondere im Hinblick
auf die Beziehungen von
Bund und Ländern zueinander

DISSERTATION

zur Erlangung des Grades eines
DOKTORS DER RECHTE
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
Michael Sinewe
Rechtsreferendar in Worms

1974

Erstberichterstatter:

Professor Dr. jur. H. Armbruster

Zweitberichterstatter:

Professor Dr. jur. P. Schneider

Tag der mündlichen

Prüfung: 11. Dezember 1974

GLIEDERUNG

Seite

Erster Teil (1)

Geschichte und begriffliche
Anknüpfung

1.1	Entstehungsgeschichte des Art. 109 GG (a. F.)	1
1.11	Politische Situation: 1945 bis 1949	1
1.12	Wirtschaftliche Lage: 1945 bis 1949	1
1.13	Folgerung aus den politischen und wirtschaftlichen Gegeben- heiten	2
1.2	Bestimmung des Begriffs "Finanzwirtschaft" und "Haushaltswirtschaft"	6
1.21	Finanzwirtschaft	7
1.22	Haushaltswirtschaft	8
1.23	Begründung für die Entscheidung des Parlamentarischen Rates	9

Zweiter Teil (2)

Trennung und Interdependenz
in der Haushaltswirtschaft
der Bundesrepublik

2.1	Aussage des Art. 109 GG (a.F.)	10
2.11	Stellung des Art. 109 GG (a. F.) innerhalb der Finanz- verfassung	10
2.111	Historische Interpretation	10
2.112	Interpretation des Wortlauts	11
2.113	Systematische Interpretation	11
2.114	Teleologische Interpretation	12
2.115	Folgerung aus den Inter- pretationen für das Verhältnis Bund - Länder	13
2.12	Verfassungswirklichkeit im Verhältnis Bund - Länder	14
2.121	Steuergesetzgebungskompetenzen und Verteilung der Steuern	15
2.122	Finanzausgleich i. e. S.	18
2.123	Aufgabenverteilung	19
2.124	Das einheitliche Währungs- und Notenbanksystem	20
2.125	Die Einheit von Zoll- und Handelsgebiet	20

2.126	Fondsverwaltung durch den Bund	22
2.127	Verhältnis Länder - Bund	24
2.128	Zusammenfassung	25
2.13	Verfassungswirklichkeit im Verhältnis der Länder zueinander	27
2.131	Horizontaler Finanzausgleich	27
2.132	Zusammenfassung	29
2.2	Ergebnis des zweiten Teils	29

Dritter Teil (3)

Finanztheoretische und wirtschaftspolitische Aspekte des Art. 109 GG (a. F.)

3.1	Finanzwirtschaftliche Mittel und Mittelmöglichkeiten	31
3.2	Die Effizienz der Finanzpolitik	33

Vierter Teil (4)

Reformansätze und Reformvorschläge

4.1	Ausgangslage der Reformvorschläge	40
4.2	Reformvorschläge	40

4.21	Gutachten über die Finanzreform in der BRD:	
	Kommission für die Finanz- reform	41
4.211	Art. 109 Abs. 1 GG	43
4.212	Art. 109 Abs. 2 GG	43
4.213	Art. 109 Abs. 3 GG	44
4.22	Stellungnahme zum Gutachten der Kommission für die Finanz- reform:	
	Forschungsinstitut der Friedrich- Ebert-Stiftung	46
4.23	Die große Finanzreform - Gutachten -: Institut "Finanzen und Steuern"	47
4.3	Wirtschaftliche Situation bei Einbringung des Entwurfs des Änderungsgesetzes zu Art. 109 GG durch die Bundesregierung Erhard	48
4.31	Vorschlag zur Änderung des Art. 109 GG der Bundesregierung Erhard	50
4.32	Juristische Bedenken und Gegen- bedenken zu diesem Entwurf	51

Fünfter Teil (5)

Zustandekommen der Neu-
fassung des Art. 109 GG

5.1	Regierungsvorlage	56
5.2	Beratung und Beschlußfassung des 15. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes durch den Bundestag	57
5.3	Beratung des 15. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes durch den Bundesrat und das Zu- standekommen dieses Gesetzes; Inkrafttreten	59

Sechster Teil (6)

Die wirtschafts- und finanz-
politische Tragweite der Neu-
fassung des Art. 109 GG

6.1	Die wirtschafts- und finanz- politische Tragweite der Neu- fassung	62
6.21	Der Begriff "Konjunktur"	63
6.22	Kann man "Konjunktur" messen?	64
6.3	Gesamtwirtschaftliches Gleich- gewicht	69
6.4	Konjunkturgerechte Haushalts- wirtschaft	75
6.5	Mittelfristige Finanzplanung	79

		Seite
<u>Siebter Teil (7)</u>	Verfassungsrechtliche Tragweite des Art. 109 GG (n. F.)	
7.1	Rechtliche Notwendigkeit einer Änderung des Art. 109 GG	81
7.2	Folgen aus der Neufassung des Art. 109 GG	83
7.21	Verpflichtung (Abs. 2)	83
7.22	Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Abs.3)	85
7.23	Ermächtigung (Abs. 4)	94
7.3	Die verfassungsrechtliche Tragweite der Neufassung	102
7.31	Bundesstaatsprinzip	102
7.311	Was ist unter Bundesstaat damals und heute zu verstehen?	103
7.312	Begriff des Bundesstaates	104
7.313	Kompetenzverteilung, insbesondere im Finanzbereich	105
7.314	Kooperativer Föderalismus	108
7.315	Verletzung des Art. 79 Abs. 3 GG durch die Neufassung des Art. 109 GG?	115

	Seite
7.3151 Verstoß durch konjunktur- gerechte Haushaltswirtschaft?	116
7.3152 Verstoß durch mittelfristige Finanzplanung?	124
7.32 Rechts- und Sozialstaat	125
7.321 Sind rechtsstaatliche Prinzipien verletzt?	125
7.322 Justitiabilität	127
7.3221 Wirtschaftsform innerhalb des Grundgesetzes	128
7.3222 Wirtschaftsverfassung und Art. 109 GG (n. F.)	130
7.323 Art. 110 GG	141
7.33 Demokratie	142
7.34 Kommunale Selbstverwaltung	144

Achter Teil (8)

	Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft	
8.1	Entwicklung des StWG und Zu- sammenhänge zwischen Art. 109 GG (n. F.) und dem StWG	146

		Seite
8.2	Verstoß gegen das Grundgesetz?	148
8.3	Gerichtliche Nachprüfbarkeit	150
<u>Neunter Teil (9)</u>	Das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	
9.1	Erweiterung der Neufassung des Art. 109 GG durch das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	155
9.2	Rechtliche Auswirkungen der Verfassungsänderung	156
9.21	Haushaltsrecht	156
9.22	Kompetenzüberschneidungen	157
9.23	Verletzung des Art. 79 Abs. 3 GG?	158
9.24	Stellung der Gemeinden	159
<u>Zehnter Teil (10)</u>	Ausblick	161

Literaturverzeichnis

- | | |
|---------------------|--|
| Abendroth, Wolfgang | Das Grundgesetz,
Pfullingen 1966 |
| Adenauer, Konrad | Erinnerungen 1945 - 1953,
Stuttgart 1965 |
| Albeck, Hermann | Stabilisierungspolitik mit
Entscheidungsmodellen,
Tübingen 1969 |
| Albers, Willi | Haushaltsrechtliche Grundlagen
und elastische Durchführung
einer konjunkturgerechten
Finanzpolitik,
in: Probleme der Haushalts-
und Finanzplanung, Schriften
des Vereins für Socialpolitik,
NF Bd. 52, S. 77 ff |
| Armbruster, Hubert | Föderalismus,
in: StL Bd. 3, Sp. 385 ff |
| Armbruster, Hubert | Spannungen und Wandlungen
im neuen Föderalismus der
Vereinigten Staaten,
in: Historisches Jahrbuch
Bd. 74, S. 608 ff |
| Bachof, Otto | Beurteilungsspielraum,
Ermessen und unbestimmter
Rechtsbegriff im Verwaltungs-
recht,
in: JZ 1955, S. 97 ff |
| Bachof, Otto | Verfassungswidrige Ver-
fassungsnormen,
Tübingen 1951 |
| Badura, Peter | Die Rechtsprechung des Bundes-
verfassungsgerichts zu den
verfassungsrechtlichen Grenzen
wirtschaftspolitischer Gesetz-
gebung im sozialen Rechts-
staat,
in: AöR Bd. 92, S. 382 ff |
| Badura, Peter | Verwaltungsmonopol,
Berlin 1963 |

- | | |
|--------------------------|--|
| Bayer, Hermann-Wilfried | Die Bundestreue,
Tübingen 1961 |
| Behlke, Reinhard | Der Neoliberalismus und die
Gestaltung der Wirtschafts-
verfassung in der Bundes-
republik Deutschland,
Berlin 1961 |
| Bellstedt, Christoph | Verfassungsrechtliche Grenzen
der Wirtschaftslenkung durch
Steuern,
Schwetzingen 1962 |
| Benda, Ernst | Die aktuellen Ziele der
Wirtschaftspolitik und die
tragenden Grundsätze der
Wirtschaftsverfassung,
in: NJW 1967, S. 849 ff |
| Bennett, Walter Hertwell | American Theories of
Federalism,
Alabama 1964 |
| Biedenkopf, Kurt H. | Rechtsfragen der konzertierten
Aktion,
in: BB 1968, S. 1005 ff |
| Blens, Heribert | Art. 12 Abs. 1 des Grundge-
setzes und die Verwirklichung
der Sozialen Marktwirtschaft,
Diss. Köln 1968 |
| Böckenförde, Christoph | Verfassungswidrig durch Ver-
fassungsänderung!
in: DÖV 1969, S. 744 f. |
| Bonner Kommentar | Kommentar zum Bonner Grund-
gesetz,
Hamburg 1950 |
| Bräuer, Karl | Probleme der Finanzverfassung
und Finanzverwaltung in der
Bundesrepublik,
in: DÖV 1955, S. 584 ff |
| Brauchitsch, M. von | Allgemeines Polizei- und
Ordnungsrecht Bd. III,
Erster Halbband, Köln, Berlin,
Bonn, München 1965 |

- Criegee, Jürgen Ersuchen des Parlaments an
die Regierung,
Diss. Freiburg 1965
- Dahlgrün, Rolf Die Problematik der haus-
wirtschaftlichen Unab-
hängigkeit von Bund und
Ländern,
in: Finanzwissenschaft und
Finanzpolitik, S. 15 ff
- Dennewitz, Bodo Der Föderalismus,
Hamburg 1947
- Dernedde, C. Der Bund und die Länder,
in: DV 1949, S. 315 ff
- Deuerlein, Ernst Föderalismus,
in: Aus Politik und Zeitge-
schichte, Beilage zur
Wochenzeitung "Das Parlament",
B 36/71 vom 4. Sept. 1971,
S. 3 ff
- Dicke, Detlev Christian Verfassungsrechtliche Möglich-
keiten und Grenzen der Wirt-
schaftslenkung in Italien und
der Bundesrepublik Deutsch-
land,
Diss. Bochum 1968
- Drews-Wacke Allgemeines Polizeirecht,
7. Aufl.,
Berlin, Köln, München, Bonn
1961
- Dürig, Günter Föderalismus als nationales
und internationales Ordnungs-
prinzip,
in: VVDStRL Heft 21, S. 115
- Dürr, Ernst Die Instrumente der Prozeß-
politik,
in: Kompendium der Volkswirt-
schaftslehre Bd. II, 2. Aufl.,
Göttingen 1969, S. 207 ff

- Dürr, Ernst Konjunkturpolitik, Regel-
mechanismen, konzertierte
Aktion oder Laisser-Faire?
in: Wirtschaftspolitische
Chronik 1970, S. 57 ff
- Dürr, Ernst Konjunkturpolitik bei Kon-
vertibilität,
Köln 1961
- Dürr, Ernst Probleme der Konjunkturpolitik,
Freiburg 1968
- Eberhard, Rudolf Globalsteuerung über die
öffentlichen Haushalte,
in: Bay VBl. 1967, S. 217 ff
- Ehmke, Horst Grenzen der Verfassungs-
änderung,
Berlin 1953
- Fischer-Menshausen,
Herbert Die Abgrenzung der Finanzver-
antwortung zwischen Bund und
Ländern,
in: DÖV 1952, S. 673 ff
- Fischer-Menshausen,
Herbert Die staatswirtschaftliche Be-
deutung des neuen Finanzaus-
gleichs,
in: DÖV 1955, S. 261 ff
- Fischer-Menshausen,
Herbert Mittelfristige Finanzplanung
im Bundesstaat,
in: H. J. Kaiser (Hrsg.),
Planung III, Mittel und
Methoden planender Ver-
waltung,
Baden-Baden 1968, S. 73 ff
- Fischer-Menshausen,
Herbert Die Modernisierung des bundes-
staatlichen Finanzsystems,
in: Friedrich-Naumann-
Stiftung Heft 9, S. 19 ff
- Fischer-Menshausen,
Herbert Probleme und Lösungsmöglich-
keiten einer bundesstaat-
lichen Finanzreform,
in: Schriftenreihe der
Handelskammer Hamburg Heft 8,
Hamburg 1966

- | | |
|--|--|
| Forschungsinstitut der
Friedrich-Ebert-Stiftung | Stellungnahme zum Gutachten
der Kommission für die
Finanzreform,
Bad Godesberg 1966 |
| Forsthoff, Ernst | Lehrbuch des Verwaltungs-
rechts, Bd. 1, 9. Aufl.,
München und Berlin 1966 |
| Friauf, Karl Heinrich | Öffentlicher Haushalt und
Wirtschaft,
in: VVDStRL Heft 27, S. 1 ff |
| Friedmann, Milton | Die optimale Geldmenge und
andere Essays,
München 1970 |
| Gerloff, Wilhelm | Die Finanzgewalt im Bundes-
staat,
Frankfurt 1948 |
| Glum, Friedrich | Die staatsrechtliche Struktur
der Bundesrepublik Deutsch-
land,
Bonn 1965 |
| Görg, Hubert | Öffentliche Finanzwirtschaft,
in: Evang. Staatslexikon,
Sp. 523 ff |
| Grewe, Wilhelm | Das Grundgesetz,
in: DRZ 1949, S. 313 ff |
| Grund, Walter | Der konjunkturpolitische
Beitrag des Bundeshaushalts,
in: Geldwert und öffentliche
Finanzen,
Ludwigsburg 1965, S. 106 ff |
| Habeler, Gottfried | Prosperität und Depression,
2. Aufl.,
Tübingen/Zürich 1955 |
| Haller, Heinz | Finanzpolitik, 4. Aufl.,
Tübingen, Zürich 1964 |
| Haller, Heinz | Wandlungen in den Problemen
föderativer Staatswirt-
schaften,
in: FA 1968, NF Bd. 27,
S. 249 ff |

- | | |
|----------------------------|--|
| Haller/Recktenwäld | Finanz- und Geldpolitik
im Umbruch,
Mainz 1969 |
| Hamann, Andreas | Rechtsstaat und Wirtschafts-
lenkung,
Heidelberg 1953 |
| Hanreich, Jürgen | Konjunkturpolitik des
Bundes in finanz-ver-
fassungsrechtlicher
Sicht,
Diss. München 1969 |
| Heckel, Johannes | Die Entwicklung des parla-
mentarischen Budgetrechts
und seiner Ergänzungen,
in: Handbuch des Deutschen
Staatsrechts,
hrsg. von Anschütz-Thoma,
Bd. 2,
Tübingen 1932, S. 358 ff |
| Hedberg, Håkan | Die japanische Heraus-
forderung, 2. Aufl.,
Hamburg 1970 |
| Heide, Hans Jürgen von der | Zur Abgrenzung zwischen den
Bundes-, den Länder- und
den Kommunal финанzen,
in: DVBl. 1953, S. 289 ff |
| Heinke, Siegfried | Der öffentliche Haushalt,
ein Instrument der Bedarfs-
deckung oder der Konjunktur-
sicherung?
in: Der öffentliche Haus-
halt, 8. Jhg., S. 66 ff |
| Henk, Wilhelm | Finanzreform zwischen
Föderalismus und Fiskal-
politik,
in: DÖV 1966, S. 608 ff |
| Hennies, Manfred O. E. | Das nicht so magische
Polygon der Wirtschafts-
politik,
Berlin 1971 |

- Hockel, Dieter "Gefährdung" und "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" im Grundgesetz und im Stabilitätsgesetz,
in: BB 1970, S. 1032 ff
- Hocke-Schmidt Außenwirtschaftsgesetz,
Hamburg, Berlin, Bonn 1961
- Höcker, Lorenz Soziale Marktwirtschaft im Spannungsfeld von Gleichheit und Freiheit,
in: Festschrift für Leibholz, Bd. I, Tübingen 1966,
S. 205 ff
- Höpker-Aschoff, Hermann Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes,
in: AöR Bd. 75, S. 306 ff
- Hohlfeld, Klaus Deutschland nach dem Zusammenbruch 1945,
Band VI der Dokumente der Deutschen Politik und Geschichte von 1848 bis zur Gegenwart,
hrsg. von Johannes Hohlfeld, Berlin und München 1951
- Huber, Ernst Rudolf Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd. 2: Deutsche Verfassungsdokumente der Gegenwart (1919 - 1951),
Tübingen 1951
- Huber, Ernst Rudolf Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht,
in: DöV 1956, S. 97 ff
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht I, 2. Aufl.,
Tübingen 1953
- Hüttl, Adolf Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben,
in: DVBl. 1967, S. 433 ff
- Institut "Finanzen und Steuern" Die große Finanzreform,
Heft 80, Bonn 1966

- Kamp, Mathias Ernst Das optimale Finanzsystem,
Bonn 1966
- Kellner, Hugo Der sogenannte Beurteilungsspielraum in der verwaltungsgerichtlichen Prozeßpraxis,
in: NJW 1966, S. 857 ff
- Kellner, Hugo Zum Beurteilungsspielraum,
in: DÖV 1962, S. 572 ff
- Kewenig, Wilhelm Kooperativer Föderalismus
und bundesstaatliche Ordnung,
in AÖR Bd. 93, S. 433 ff
- Keynes, John Maynard The General Theory of
Employment, Interest and
Money,
Berlin 1955
- Kimminich, Otto Anmerkung zu BVerfG,
Beschluß vom 9. März 1971,
in: JZ 1971, S. 688 ff
- Klein, Friedrich Das Finanzwesen nach dem
Bonner Grundgesetz,
in: Wirtsch Prüf 1949,
S. 485 ff
- Klein, Friedrich Von der föderativen zur
stärker unitarischen Ge-
staltung des Finanzwesens
in der Bundesrepublik
Deutschland,
in: Festschrift für
Friedrich Giese, S. 61 ff
- Klein, Hans Die Teilnahme des Staates am
wirtschaftlichen Wettbewerb,
Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1968
- Kloepfer, Michael Das Geeignetheitsgebot bei
wirtschaftslenkenden Maß-
nahmen,
in: NJW 1971, S. 1585 ff
- Kölble, Josef Finanzreform und Bundes-
staatsprinzip,
in: DÖV 1967, S. 1 ff
- Kölble, Josef Bundesstaat und Festlandssockel.
in: DÖV 1964, S. 217 ff

- Kölble, Josef Zur Lehre von den - still-
schweigend - zugelassenen
Verwaltungszuständigkeiten
des Bundes,
in: DÖV 1963, S. 660 ff
- Körber, Adolf Öffentlich-rechtliche Ent-
schädigung und Wirtschafts-
lenkung,
Diss. Göttingen 1970
- Köttgen, Arnold Zur Diskussion über das
konjunkturpolitische
Instrumentarium des Bundes
gegenüber Ländern und Ge-
meinden,
in: Archiv für Kommunal-
wissenschaften 1966, S. 3 ff
- Köttgen, Arnold Sachverantwortung als ver-
fassungsrechtlicher Maßstab
des Finanzausgleichs,
in: DÖV 1953, S. 358 ff
- Kolms, Heinz Finanzwissenschaft I,
3. Aufl., Berlin 1966
- Kommission für die
Finanzreform Gutachten über die Finanz-
reform in der BRD ("Troeger-
Gutachten"), 2. Aufl.,
Stuttgart, Köln, Berlin,
Mainz 1966
- Konow, Gerhard Kooperativer Föderalismus
und Gemeinschaftsaufgaben,
in: DÖV 1966, S. 368 ff
- Kratzmann, Horst Die Verfassungsänderung,
Diss. Hamburg 1970,
- Krüger, Herbert Grundgesetz und Kartellge-
setzgebung,
Göttingen 1950
- Krüger, Herbert Von der reinen Marktwirt-
schaft zur gemischten
Wirtschaftsverfassung,
Hamburg 1966
- Krüger, Herbert Wirtschaftsverfassung, Wirt-
schaftsverwaltung, Rechts-
staat,
in: BB 1953, S. 565 ff

- Krüger, Herbert Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung,
in: DVBl. 1951, S. 361 ff
- Lampe, Ad. Finanzwirtschaft,
in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, Bd. I,
Jena 1931, S. 826 ff
- Leibholz-Rinck Grundgesetz, 3. Aufl.,
Köln 1968
- Leisner, Walter Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus,
in: DÖV 1968, S. 383 ff
- Lerche, Peter Übermaß und Verfassungsrecht,
Köln, Berlin, München,
Bonn 1961
- Lerche, Peter Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen,
München 1968
- Liebrecht, Heinz Der kooperative Föderalismus,
in: DVBl. 1967, S. 72 ff
- Lindacher, Walter F. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung,
Diss. Würzburg 1963
- Lindemann, Helmut Das antiquierte Grundgesetz,
Hamburg 1966
- Loewenstein, Karl Verfassungslehre,
Tübingen 1959
- Loschelder, Wilhelm Grundgedanken der Finanzreform,
Göttingen 1966
- Ludwig, Rolf Finanzverantwortung und Deckungsverantwortung,
in: Der Städtetag 1953,
S. 141 ff

- | | |
|------------------------|---|
| Maassen, Kurt | Steuerrechtliche Zweifels-
fragen zum Konjunktur-
zuschlagsgesetz,
in: BB 1971, S. 78 ff |
| Mallmann, W. | Bücherbesprechung,
in: JZ 1951, S. 254 f. |
| Mangoldt-Klein | Das Bonner Grundgesetz Bd. I,
2. Aufl.,
Berlin und Frankfurt 1957 |
| Mangoldt-Klein | Das Bonner Grundgesetz,
Bd. II, 2. Aufl.,
Berlin und Frankfurt 1966 |
| Maunz, Theodor | Die Finanzverfassung im
Rahmen der Staatsverfassung,
in: VVDStRL Heft 14, S. 37 ff |
| Maunz, Theodor | Deutsches Staatsrecht,
18. Aufl.,
München 1971 |
| Maunz-Dürig-Herzog | Grundgesetz Bd. I und II,
3. Aufl.,
München 1970 |
| Meinhold, Wilhelm | Grundzüge der Allgemeinen
Volkswirtschaftslehre,
2. Aufl.,
München 1961 |
| Merkel, Peter H. | Die Entstehung der Bundes-
republik Deutschland,
Stuttgart 1965 |
| Mitchell, Wesley Clair | Der Konjunkturzyklus,
2. Aufl.,
Leipzig 1931 |
| Möller, Alex | Kommentar zum Gesetz zur
Förderung der Stabilität und
des Wachstums der Wirtschaft,
2. Aufl.,
Hannover 1969 |
| Müller-Armack, Alfred | Soziale Marktwirtschaft,
in: HdSW Bd. 9, S. 390 ff |

Müller-Armack, Alfred	Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947
Musgrave, Richard A.	Finanztheorie, Tübingen 1966
Näf, Werner	Föderalismus und Demokratie in der Schweiz, Freiburg 1947
Nawiasky, Hans	Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1950
Nawiasky, Hans	Allgemeine Staatslehre Teil I/II, Einsiedeln, Köln 1945/1958
Neumark, Fritz	Fiskalpolitik und Wachstumschwankungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1969
Neumark, Fritz	Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961
Neureither, Karlheinz	Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959
Nipperdey, Hans Karl	Bundesprivatrecht und Landesprivatrecht, in: NJW 1951, S. 897 ff
Nipperdey, Hans Karl	Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., Köln, Berlin, München, Bonn 1965
Nipperdey, Hans Karl	Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, Karlsruhe 1954
Nissen, Karl-Heinz	Die steuerrechtlichen Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, in: BB 1967, S. 787 ff

- Nitsche, Walter Zur Auslegung des Art. 31
des Grundgesetzes,
in: Bay VBl. 1956, S. 71 ff
- Nöll v. d. Nahmer, Robert Die Deckung des öffentlichen
Bedarfs durch nicht-infla-
torische Papiergeldausgabe,
in: FA 1934, NF Bd. 2
- Nöll v. d. Nahmer, Robert Lehrbuch der Finanzwissen-
schaft Bd. I,
Köln und Opladen 1964
- Nöll v. d. Nahmer, Robert Zur Lehre von der Deckung
des öffentlichen Bedarfs durch
nicht-inflatorische Papier-
geldausgabe,
in: FA 1936, NF Bd. 4,
S. 116 ff
- Pahlke, Jürgen Beziehungen zwischen der
konjunkturpolitischen Ziel-
setzung und anderen Aufgaben
der Finanzpolitik sowie den
politischen Gegebenheiten,
in: Zeitel/Pahlke (Hrsg.),
Konjunkturelle Stabilität
als wirtschaftspolitische
Aufgabe, Tübingen 1962,
S. 51 ff
- Patzig, Werner Der kooperative Föderalismus,
in: DVBl. 1966, S. 389 ff
- Patzig, Werner Gegenwartsfragen des Finanz-
verfassungsrechts,
in: AöR Bd. 92, S. 297 ff
- Patzig, Werner Verfassungsrechtliche Be-
trachtungen zum Entwurf eines
"Stabilisierungsgesetzes",
in: DVBl. 1966, S. 672 ff
- Peters, Hans Deutscher Föderalismus,
Köln 1947
- Piduch, Erwin Adolf Bundeshaushaltsrecht,
Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1971

- | | |
|---|---|
| Püttner, Günter | Die öffentlichen Unternehmen,
Bad Homburg, Berlin,
Zürich 1969 |
| Queritsch, Helmut | Das parlamentlose Parlaments-
gesetz,
Hamburg 1961 |
| Rahmann, Bernd | Vom High Employment Budget
Surplus zum konjunktur-
neutralen öffentlichen
Haushalt,
in: WISU 1972, S. 129 ff;
177 ff |
| Recktenwald, Horst Claus
(Hrsg.) | Finanzpolitik,
Köln, Berlin 1969 |
| Recktenwald, Horst Claus | Die Finanzwissenschaft
unserer Zeit,
Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1965 |
| Ricardo, David | Principles of Political
Economy and Taxation,
3. Aufl.,
Jena 1923 |
| Rupp, Hans-Heinrich | Ermessensspielraum und
Rechtsstaatlichkeit,
in: NJW 1969, S. 1273 ff |
| Rothstein, Siegmар | Gab es eine Alternative?
Zur Vorgeschichte der
Gründung der Bundesrepublik,
in: Das Parlament B 20/69
vom 17. Mai 1969, S. 1 ff |
| Sachverständigenrat zur Be-
gutachtung der gesamtwirt-
schaftlichen Entwicklung | Währung, Geldwert, Wettbewerb.
- Entscheidungen für Morgen -
Jahresgutachten 1971/72,
Stuttgart und Mainz 1971 |
| Samuelson, Paul A. | Volkswirtschaftslehre Bd. I,
4. Aufl.,
Köln 1970 |
| Sauerberg, Werner | Zur Bewertung des Konjunktur-
zuschlags in der Bilanz,
in: DB 1970, S. 2229 f. |

- Scheuner, Ulrich Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart,
in: DÖV 1962, S. 641 ff
- Scheuner, Ulrich Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik,
in: DÖV 1966, S. 513 ff
- Schilcher, Rudolf Geldpolitik, Finanzpolitik und konjunkturelle Stabilität,
in: Zeitel/Pahlke (Hrsg.) Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe,
Tübingen 1962, S. 76 ff
- Schiller, Karl Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft,
Tübingen 1966
- Schmidt, Franz Robert Die Bedürfnisprüfung als Instrument der Wirtschaftslenkung und der Gesellschaftsgestaltung,
Frankfurt und Berlin 1968
- Schmidt, Reiner Wirtschaftspolitik und Verfassung,
Baden-Baden 1971
- Schmidt, Volkhart Wirtschaftslenkung und marktgerechte Maßnahmen,
Diss. Göttingen 1967
- Schmidt, Walter Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes,
in: AöR Bd. 87, S. 253 ff
- Schmidt-Ringler, Walter Wirtschaftsrecht,
in: HdSW Bd. 12, S. 686 ff
- Schmidt-Bleibtreu-Klein Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl.,
Neuwied und Berlin 1969

- Schmidt/Wilke Die mehrjährige Finanzplanung,
Tübingen 1970
- Schneider, Erich Einführung in die Wirt-
schaftstheorie, III. Teil,
11. Aufl.,
Tübingen 1969
- Schüssler, Hans Eine Grenze der Finanz-
autonomie,
in: FAZ vom 16. Mai 1964, S. 5
- Schüssler, Hans Inflationsbekämpfung und
föderalistische Finanzver-
fassung,
in: NJW 1964, S. 951 ff
- Schütz, Jörg Der Grundsatz der Subsidiari-
tät im Grundgesetz,
Diss. Würzburg 1966
- Schumpeter, Joseph A. Konjunkturzyklen Bd. I,
Göttingen 1961
- Schunck- DeClerck Allgemeines Staatsrecht und
Staatsrecht des Bundes und
der Länder, 4. Aufl.,
Siegburg 1972
- Sellmann, Klaus Albrecht Der schlichte Parlaments-
beschluß,
Berlin 1966
- Selmer, Peter Steuerinterventionismus und
Verfassungsrecht,
Frankfurt 1972
- Senf, Paul Der konjunkturpolitische
Beitrag der Länderhaushalte,
in: Geldwert und Öffentliche
Finanzen,
Ludwigsburg 1965, S. 92 ff
- Smend, Rudolf Ungeschriebenes Verfassungs-
recht im monarchischen Bundes-
staat,
in: Festgabe für Otto Mayer,
S. 245 ff
- Smend, Rudolf Verfassung und Verfassungs-
recht, München und Leipzig
1928

- Smith, Adam Inquiry inter the Nature
and Causes of the Wealth
of Nations,
London, Manchester und
New York 1893
- Stein, Ekkehart Lehrbuch des Staatsrechts,
2. Aufl.,
Tübingen 1971
- Stein, Herbert The Fiscal Revolution in
America,
Chicago 1969
- Stern, Klaus Ermessen und unzulässige
Ermessensausübung,
Berlin 1964
- Stern, Klaus Gesetz zur Förderung der
Stabilität und des Wachstums
der Wirtschaft,
in: DÖV 1967, S. 657 ff
- Stern, Klaus Die Neufassung des Art. 109
GG,
in: NJW 1967, S. 1831 ff
- Stern, Klaus Die Verfassungsgarantie der
kommunalen Selbstverwaltungs-
körperschaften,
Hamburg 1966
- Stern-Münch Gesetz zur Förderung der
Stabilität und des Wachstums
der Wirtschaft,
Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1967
- Stolper-Häuser-Borchardt Deutsche Wirtschaft seit
1870, 2. Aufl.,
Tübingen 1966
- Strauss, Franz-Josef Mittelfristige Finanzplanung
in Bund, Ländern und Ge-
meinden,
in: Schriftenreihe des
Deutschen Städtebundes
Heft 10,
Göttingen 1968
- Strauss, Franz-Josef Die Finanzverfassung,
München, Wien 1969

- | | |
|------------------------|---|
| Strauss, Franz-Josef | Der Weg zu einem einheitlichen Haushaltsrecht,
in: Bulletin des Presse-
und Informationsamtes der
Bundesregierung 1968,
S. 725 ff |
| Strauss, Walter | Entwicklung und Probleme des
heutigen Wirtschaftsrechts,
Karlsruhe 1957 |
| Strickrodt, Georg | Die Finanzverfassung des
Bundes als politisches
Problem,
Tübingen 1951 |
| Stucken, Rudolf | Die Haushaltspolitik im Gesetz
zur Förderung der Stabilität
und des Wachstums der Wirt-
schaft vom 8. Juni 1967,
in: FA 1968, NF Bd. 27,
S. 202 ff |
| Süsterhenn, Adolf | Föderalismus und Freiheit,
in: Föderalistische Ordnung,
hrsg. von A. Süsterhenn,
Koblenz 1961, S. 27 ff |
| Thiele, Willi | Wie liberal ist unsere Wirt-
schaftsordnung?
in: DVBl. 1968, S. 897 ff |
| Troeger-Gutachten | s. Kommission für die Finanz-
reform |
| Vialon, Friedrich Karl | Haushaltsrecht, 2. Aufl.,
Berlin und Frankfurt 1959 |
| Vialon, Friedrich Karl | Das Haushaltsrecht der
Bundesrepublik Deutschland,
in: AöR Bd. 77, S. 19 ff |
| Wacke, Gerhard | Die Finanzverfassung,
in: DÖV 1955, S. 577 ff |
| Wacke, Gerhard | Das Finanzwesen der Bundes-
republik,
Tübingen 1950 |
| Wagner, Heinz | Um ein neues Verfassungsver-
ständnis,
in: DÖV 1968, S. 604 ff |

- | | |
|------------------------|---|
| Weber, Werner | Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewährung, Göttingen, Berlin, Frankfurt 1957 |
| Weber, Werner | Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL Heft 19, S. 158 f. |
| Weber, Wilhelm (Hrsg.) | Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, Köln, Berlin 1967 |
| Weichmann, Herbert | Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, in: FA 1968, NF Bd. 27, S. 220 ff |
| Mc Whinney, Edward | Föderalismus und Bundesverfassungsrecht, in: Festschrift für Wilhelm Laforet |
| Wiebel, Markus | Zur verwaltungsrechtlichen Bedeutung des Stabilitätsgesetzes, in: DVBl. 1968, S. 899 ff |
| Wilke, Dieter | Artikel 109 Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz in der Bedeutung für das Verordnungsrecht in: AÖR Bd. 93, S. 270 ff |
| Wilke, Dieter | Die Verwirkung der Pressefreiheit und das strafrechtliche Berufsverbot, Berlin 1964 |
| Winkel, Harald | Die Wirtschaft im geteilten Deutschland 1945 - 1970, Wiesbaden 1974 |
| Wolff, Hans Julius | Verwaltungsrecht Bd. I 7. Aufl., München 1968 |
| Woll, Artur | Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1970 |
| Zinn, Georg August | Der Bund und die Länder, in: AÖR Bd. 75, S. 291 ff |
| Zippelius, Reinhold | Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., München 1970 |

- Zuck, Rüdiger Gefährdung der Ziele des
§ 1 StabilitätsG und die
Störung des gesamtwirt-
schaftlichen Gleichge-
wichts,
in: DÖV 1967, S. 801 ff
- Zuck, Rüdiger Aktuelle Probleme der Wirt-
schaftspolitik und die
tragenden Grundsätze der
Wirtschaftsverfassung,
in: BB 1967, S. 805 ff
- Zuck, Rüdiger Die globalgesteuerte Markt-
wirtschaft und das neue
Recht der Wirtschaftsver-
fassung,
in: NJW 1967, S. 1301 ff
- Zuck, Rüdiger Verfassungsrechtliche
Probleme des Stabilitäts-
gesetzes,
in: JZ 1967, S. 694 ff

Erster Teil (1)

1.1 Entstehungsgeschichte des Art. 109 GG (a. F.)

Um den Artikel 109 GG (a. F.) in seinen Auswirkungen, vor allem auf den föderalistischen Charakter der Bundesrepublik Deutschland, verstehen zu können, ist es notwendig, die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949¹⁾ darzustellen, insbesondere den Abschnitt X "Das Finanzwesen".

1.11 Politische Situation: 1945 - 1949

Nach dem Zusammenbruch Deutschlands im Jahre 1945, der durch die bedingungslose Kapitulation vom Mai 1945 zum Ausdruck kam, war der Staat ohne Souveränität.

Die ausschließliche Ausübung der Staatsgewalt durch die Besatzungsmächte dauerte nur einige Monate. Danach gestand man deutschen Stellen schrittweise mehr und mehr Befugnisse zu, jedoch immer unter Kontrolle der Alliierten.

Erst in den Jahren 1947/1948 zeigten sich in den Westzonen Ansatzpunkte, Deutschland Großteile seiner Souveränität durch "self-liquidating" zuzugestehen. Das bedeutete, daß eine 'Verfassung' für die von den Westalliierten besetzten Gebiete geschaffen werden mußte, die die rechtliche Basis für die Ausübungsgewalt der Besatzungsmächte ablösen konnte.

1.12 Wirtschaftliche Lage: 1945 - 1949

Für den Wandlungsprozess des Verhältnisses der westlichen Alliierten zu dem von ihnen besetzten Teil Deutschlands war auch die katastrophale wirtschaftliche Lage nicht ohne Bedeutung, die ungeheure soziale Notstände bedingte.

1) BGBI. S. 1

Diese wurde besonders in der Ernährungslage deutlich. Die überwiegend landwirtschaftlich orientierten Ostgebiete, die zuvor die Versorgung des westdeutschen Gebietes sichergestellt hatten, waren von den westlichen Besatzungszonen abgetrennt. Der Aufbau einer autarken Landwirtschaft war zumindest in der Kürze der Zeit nicht möglich. Um eingeführte Lebensmittel erwerben zu können, mangelte es dem einzelnen an Geld. Denn durch die Verwüstungen der Industrien sowie der sonstigen Produktionsstätten waren Arbeitsstellen rar. Diese Probleme wurden aufgrund von Demontagen der noch vorhandenen intakten Produktionsmaschinen und aufgrund der Behinderungen, vor allem des Transports zwischen den einzelnen Zonen, noch vergrößert. Es entstand ein schwarzer Markt, der der Masse der Bevölkerung nicht zugänglich war, diese sogar belastete. Verschärft wurde diese Situation durch die Aufnahme des Flüchtlingsstromes aus dem Osten. Die heutige Bundesrepublik mußte in dieser Zeit etwa 8 Millionen Menschen aufnehmen. Im Sommer 1945 kamen allein in Berlin täglich 25.000 Flüchtlinge an.²⁾

Aber auch die Alliierten selbst hatten finanzielle Probleme, da sie erhebliche Mittel zur Erhaltung der Zonen aufbringen mußten.

1.13 Folgerung aus der politischen und wirtschaftlichen Situation

Um die oben aufgeführten Probleme zu lösen, erklärten die Westmächte im Londoner Deutschland-Kommuniqué vom 7. Juni 1948: Die Delegierten anerkennen, daß Deutschland eine Grundlage für eine eigene Regierungsform erhalten soll.³⁾

Diese Aussage wurde durch die drei Dokumente der westlichen Militärgouverneurs, die sie den Länderchefs am 1. Juli 1948 in Frankfurt am Main überreichten, näher erläutert.

2) Winkel, Die Wirtschaft ..., S. 6; 30

3) Inhaltliche Wiedergabe des III. Abschnittes des Kommuniqués: im Wortlaut abgedruckt bei Hohlfeld, Deutschland ..., S. 276 ff

Für die vorliegende Arbeit ist insbesondere das erste Dokument interessant, das folgenden Wortlaut enthielt: "Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft und die Rechte der beteiligten Länder schützt (und) eine angemessene Zentralinstanz schafft" ⁴⁾

In den nun folgenden Verhandlungen und Beratungen stand sehr oft die Frage im Mittelpunkt: Wie wollen die Besatzungsmächte den Begriff "föderalistischen Typs" verstanden wissen, was bezwecken sie damit?

Letztere Frage zu beantworten, erscheint nicht so schwierig, da auf den Konferenzen während des Krieges⁵⁾, und auch noch in Potsdam, beschlossen worden war, Deutschland vor allem wirtschaftlich so zu schwächen, daß es niemals mehr zum Gefahrenherd werden könnte.⁶⁾

Mit der Staatsordnung des zentralistisch autoritären Systems sollte vollständig gebrochen werden.⁷⁾

Daß diese Beschlüsse nicht in dem Maße aufrecht erhalten werden konnten, hatten die anglo-amerikanischen Regierungen schon recht früh eingesehen.⁸⁾ Allein Frankreich wollte weiter-

4) Frankfurter Dokumente vom 1. Juli 1948, abgedruckt bei Hohlfeld, a.a.O., S. 320 ff (321)

5) z. B. von Jalta, Casablanca

6) vgl. Merkl, Die Entstehung der BRD, S. 13

7) Lindemann, Das antiquierte Grundgesetz, S. 49

8) Byrnes (US-Außenminister), Rede in Stuttgart, 6. Sept. 1946, Germany 1947 - 1949, S. 7

Bevin (brit. Außenminister), Rede im Unterhaus, 22. Okt. 1948, 5. Folge, Bd. 427, Sp. 1511 f.

hin Deutschland aus Sicherheitsgründen so schwach wie möglich halten.⁹⁾ So sollte Deutschland auch erst wiederaufgebaut werden, wenn die anderen westeuropäischen Staaten wirtschaftlich erstarkt waren.

Die Alliierten bezweckten ferner, Deutschland durch einen 'starken' Föderalismus politisch nicht wieder erstarken zu lassen.¹⁰⁾ Wie aber der Föderalismus nach ihrer Ansicht geprägt sein sollte, darüber waren sie selbst uneinig, wie sich schon aus dem oben Dargelegten ergibt.

Zum Ausdruck kam dies besonders bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates¹¹⁾ über den X. Abschnitt "Das Finanzwesen". Während die Amerikaner und Briten kompromißbereiter waren, mußte jede Maßnahme, die zur politischen, organisatorischen oder wirtschaftlichen Einheit führen sollte, gegen die härteste Opposition der Franzosen verfochten werden.¹²⁾

Aber nicht nur der potentielle alliierte Einspruch mußte einbezogen werden, sondern auch auf deutscher Seite bestanden divergierende Ansichten.¹³⁾

9) Bidault, Rede in der Nationalversammlung am 11. Juni 1948, JOD, S. 3458

(Nur der französische Widerstand hatte die Errichtung einer provisorischen deutschen Regierung im Frühjahr 1948 verhindert.)

10) Rothstein, Das Parlament (B 20) vom 17. Mai 1969, S. 19 f.

11) Der PR begann seine Verhandlungen am 1. Sept. 1948 in Bonn

12) Merkl, a.a.O., S. 15 f.

13) Wie verschieden diese waren, zeigen die vom "Ellwanger Freundeskreis" am 13. April 1948 beschlossenen "Grundsätze für eine deutsche Bundesverfassung" (Wortlaut: Drucksache des Parlamentarischen Rates Nr. 74), die den extrem föderalistischen Vorstellungen der Franzosen weitgehend entsprachen, und im Gegensatz dazu die Denkschrift des Zonenbeirates (Wortlaut: Drucksache des Parlamentarischen Rates Nr. 39), die mehr in Übereinstimmung mit den brit. Ansichten sind (s. Rothstein, a.a.O., S. 48)

Die Alliierten befürchteten, daß die Länder in eine zu starke Abhängigkeit vom Bund gerieten. Deshalb erfolgte vor der dritten Lesung des Grundgesetzes am 2. März 1949 eine Intervention der Militärgouverneure, indem sie eine weitgehende Einschränkung der Bundeskompetenzen im Finanzwesen forderten, wie sie im Aide-mémoire vom 22. November 1948 dargelegt war.¹⁴⁾

Dagegen forderte vor allem die SPD im Parlamentarischen Rat, dem Bund mehr Macht in den Finanzen zu geben. Sie wollte dadurch dem von ihr angestrebten zentralistisch ausgerichteten Wirtschaftssystem zum Durchbruch verhelfen.¹⁵⁾

Nach einer 'härteren' Note der westlichen Außenminister vom 5. April 1949 folgte knapp drei Wochen später am 22. desselben Monats eine in der Tonart ruhiger gehaltene zweite Note, in der die Alliierten "auch der Bundesregierung finanzielle Unabhängigkeit und angemessene Finanzkraft"¹⁶⁾ gestatteten. Es ist verständlich, daß nach diesem hart erkämpften Zugeständnis der Parlamentarische Rat nun trotz bestehender Bedenken zustimmte. Ein besserer Kompromiß schien für den Augenblick nicht möglich, so sehr der Parlamentarische Rat sich auch bemühte, dem Bund eine stärkere Stellung im Finanzwesen einzuräumen.¹⁷⁾

Falls man diese Lösung abgelehnt hätte, wäre durch den Beginn neuer Verhandlungen und ein vielleicht schlechteres Ergebnis¹⁸⁾ die schwache wirtschaftliche Lage verlängert worden.

14) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I, S. 210 ff

15) Adenauer, Erinnerungen 1945 - 1953, S. 155

16) Höpker-Aschoff, Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1948/49, S. 57

17) ders., a.a.O., S. 59

18) Höpker-Aschoff, AÖR Bd. 75, S. 331,
vgl. auch Bräuer DÖV 1955, S. 584

Zweifellos wären ohne die Eingriffe der Militärgouverneure andere Gestaltungsformen gewählt worden.¹⁹⁾

Daß nach den Artikeln 106 - 108 GG Art. 109 GG im wesentlichen nur so lauten konnte, wie verabschiedet, ist schon der im Vergleich zu den vorherigen Artikeln kurzen Entstehungsgeschichte²⁰⁾ zu entnehmen.

1.2 Bestimmung der Begriffe "Finanzwirtschaft" und "Haushaltswirtschaft"

Unter welchen Schwierigkeiten dieser Artikel dennoch abgefaßt wurde, verdeutlicht sich auch darin, wenn man betrachtet, wie umstritten es war, ob der Begriff "Finanzwirtschaft" oder "Haushaltswirtschaft" in Art. 109 GG gebraucht werden sollte. Der Herrenchiemseer Entwurf hatte in Art. 37 vorgeschlagen: "Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft". Dieser Wortlaut wurde auch vom Parlamentarischen Rat zunächst in Art. 121²¹⁾, später in Art. 123 a²²⁾ beibehalten. Erst auf Vorschlag des Fünferausschusses für die 3. Lesung des Hauptausschusses²³⁾ wurde Art. 123 a geändert und lautete: "Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig."

Was sollte nun durch den Austausch der Begriffe "Finanzwirtschaft" durch "Haushaltswirtschaft" bewirkt werden? Zuvor ist die Bedeutung dieser beiden Begriffe zu definieren.

19) Grewe DRZ 1949, S. 313

20) vDFM Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. I, S. 806 ff

21) Drucksache des Parlamentarischen Rates Nr. 203; 324

22) Drucksache des Parlamentarischen Rates Nr. 374; 543

23) Drucksache des Parlamentarischen Rates Nr. 543

1.21 "Finanzwirtschaft"

Die Öffentliche Finanzwirtschaft ist das Objekt der Finanzwissenschaft.²⁴⁾ Sie "ist in den Ländern mit freiheitlich-demokratischer Grundordnung der eigenständige, verfassungsrechtliche oder gesetzlich geordnete Funktionsbereich des Staates und der ihm zugeordneten Träger öffentlicher Verwaltung, der auf die Erzielung von Einnahmen zur Deckung des durch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstehenden Finanzbedarfs gerichtet ist und diese Ausgabenwirtschaft einschließ- lich der Prüfung aller Finanzvorgänge hinsichtlich ihrer Recht- und Zweckmäßigkeit umfaßt".²⁵⁾

Die "Finanzwirtschaft" ist somit als ein wichtiges Mittel anzusehen, "von Staats wegen die Leistungskraft eines Volkes und die Verwendung des von ihm wirtschaftlich Geschaffenen zu beeinflussen".²⁶⁾ Kennzeichnende Merkmale sind Ausgaben, Einnahmen, Staatshaushalt und Finanzausgleich.²⁷⁾

Diese wirtschafts- bzw. finanzwissenschaftliche Definition könnte mit dem vom Parlamentarischen Rat vorgeschlagenen Begriff "Finanzwirtschaft" im Art. 109 GG (damals noch Art. 123 a) inhaltsgleich sein, er würde also von der Jurisprudenz übernommen sein. Derartige Rückgriffe sind in der Rechtswissenschaft häufiger, wie die finanzwissenschaftlichen Begriffe in den Art. 105 - 108 GG zeigen.²⁸⁾ Dies ist auch hier der Fall gewesen, wie die Aussagen von Höpker-Aschoff²⁹⁾ bestätigen:

24) Kolms, Finanzwissenschaft I, S. 5

25) Jörg, Evang. Staatslexikon, Sp. 523,

vgl. Lampe, Wörterbuch der Volkswirtschaft, Bd. I, S. 826

26) Meinhold, Grundzüge der Allgem. Volkswirtschaftslehre, S. 25

27) Kolms, a.a.O., S. 9; vgl. auch Jörg, a.a.O., Sp. 525, der unterteilt in Haushaltsplan, kameralistische Buchführung mit Zeit- und Sachbüchern sowie die auf dieser Grundlage erstellte Rechnung.

28) siehe die Steuerbegriffe in diesen Artikeln

29) Stenoprot., S. 1 und 2 vom 16.9.48, vDFM JÖR, S. 809: HA-Steno, S. 164

"Finanzwirtschaft" bedeute "die Bewirtschaftung der öffentlichen Körperschaft zustehenden Einnahmen und Ausgaben".

1.22 "Haushaltswirtschaft"

"Haushaltswirtschaft" im Sinne des Art. 109 GG ist die Gesamtheit der haushaltsmäßigen Vorgänge³⁰⁾, nicht nur das Kassen- und Rechnungswesen³¹⁾, sondern auch die auf die Ausgaben des Staates bezogenen Vorgänge, wie die Aufstellung des Haushalts, der Beschluß der Volksvertretung über den Haushalt, der Vollzug des Haushalts durch die Exekutive, die Kontrolle des Haushaltsgebarens und die Entlastung der Verantwortlichen.³²⁾

Ebenfalls dazu gehört die Verteilung der Steuerquellen und des Steueraufkommens, die durch Verfassung, Gesetz oder Vereinbarung gesichert sind.

Nicht zur Haushaltswirtschaft gehören die Maßnahmen, die nur den Rahmen für die Haushaltswirtschaft bilden, z. B. welche Aufgaben wem zustehen.³³⁾

Haushaltswirtschaft ist also die Gesamtheit der auf Einnahmen und Ausgaben des Staates bezogenen Vorgänge.

Diese Definition gilt für "Haushaltswirtschaft", wie der Begriff in Art. 109 GG und später im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft - §§ 9, 14, 16, 17 - gebraucht ist.

30) Vialon, Haushaltsrecht, S. 195

31) wie Wagner es fordert, DÖV 1968, S. 604

32) vgl. Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 109 Rdn. 3;

Vialon, a.a.O., S. 195 f.;

Stern/Münch, StabG, S. 64

33) vgl. Möller, Kom. zum StabG, S. 62

1.23 Begründung für die Entscheidung des Parlamentarischen Rates

Zunächst war man im Parlamentarischen Rat davon ausgegangen, daß dem Begriff "Finanzwirtschaft" der Vorzug zu geben sei. Dies stieß aber zunehmend auf Widerstand, da befürchtet wurde, der Finanzausgleich könnte dadurch in Gefahr kommen. Dagegen wurde angeführt, dieser Artikel sollte nur die Unabhängigkeit von Bund und Ländern unterstreichen und einen Finanzausgleich wie in der Popitz'schen Zeit ausschließen.³⁴⁾

Dennoch sahen die Vertreter der SPD weiterhin eine Gefahr für den Finanzausgleich und führten den Begriff "Haushaltswirtschaft" ein.³⁵⁾ Daß diese Befürchtung nicht unbegründet war, beweist die Aussage des Vertreters der bayrischen Staatsregierung, der eine völlige Unabhängigkeit der beiderseitigen Finanzwirtschaft von Bund und Ländern interpretierte, was von den Verfechtern der ursprünglichen Fassung nicht gewollt war.³⁶⁾

Um diesen potentiellen Problemen auszuweichen, einigte man sich schließlich auf den engeren Begriff "Haushaltswirtschaft", nicht zuletzt, weil die Einfügung des Art. 106 Abs. III und IV zu Mißverständnissen hätte führen können.³⁷⁾

34) vDFM, a.a.O., S. 808

35) Antrag Dr. Menzel, HA-Steno, S. 163

36) HA-Steno, S. 165

37) Bühler, BK, Art. 109, I.

Zweiter Teil (2)

2.1 Aussage des Art. 109 GG (a. F.)

Nachdem die Entstehungsgeschichte des Art. 109 GG (a. F.) aufgezeigt worden ist, soll im folgenden der Inhalt, insbesondere der normative Gehalt dieses Grundgesetzartikels untersucht werden.

2.11 Stellung des Art. 109 GG (a. F.) innerhalb der Finanzverfassung

2.111 Historische Interpretation

Zum ersten Mal wurde im Bonner Grundgesetz die Unabhängigkeit der Länder gegenüber dem Bund verfassungsrechtlich geschützt, nachdem bis 1933 dies nicht notwendig erschien. Dies geschah sicherlich auch unter dem Eindruck der zentralen Finanzwirtschaft im Dritten Reich.

Wie oben dargelegt, war man in dem Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee von einer "gesonderten Finanzwirtschaft" ausgegangen, ehe man sich für den Begriff "Haushaltswirtschaft" entschied.

Nachdem zunächst vorgeschlagen worden war, diesen Artikel folgendermaßen abzuändern: "Bund und Länder führen eine voneinander getrennte Haushaltswirtschaft", einigte man sich in der dritten Lesung auf die heutige Form (Abs. 1), die ebenso einengender erscheint wie "Haushaltswirtschaft" gegenüber "Finanzwirtschaft".

Wenn nämlich etwas "voneinander getrennt" geführt werden soll, so ist dies zweifellos härter und damit weitgehender formuliert, als die Fassung "selbständig und voneinander unabhängig". Letzteres läßt eine Trennung zu, ohne sie verpflichtend zu fordern.

Diese Änderungen lassen erkennen, daß der Parlamentarische Rat versuchte, die Auswirkungen des Art. 109 GG (a. F.) einzuengen.

Es scheint deshalb ratsam, die Aussage dieses Artikels nicht überzubewerten.¹⁾

2.112 Interpretation des Wortlautes

Art. 109 GG (a. F.) garantiert Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Bundes und der Länder in der Haushaltswirtschaft.²⁾

Die Selbständigkeit drückt aus, daß Organe des Bundes nicht befugt sind, eine Genehmigung zu erteilen noch eine Mitwirkungshandlung vorzunehmen noch eine Kenntnissgabe zu fordern.³⁾ Das gilt natürlich auch umgekehrt für die Länder im Hinblick auf den Bund.

Ob der zweite Begriff "unabhängig" neben "selbständig" eigene Aussagekraft hat, scheint zweifelhaft. Wahrscheinlicher ist, daß dadurch auch mittelbare politische Beeinflussung von anderer Seite ausgeschlossen⁴⁾, also eine Verstärkung des ersten Begriffs erreicht werden sollte.

2.113 Systematische Interpretation

Für das Verständnis von Art. 109 GG (a. F.) ist die Stellung im Gesetz zu beachten. Der Artikel steht zwischen den rein finanzwirtschaftlichen und den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Obwohl die Haushaltswirtschaft begrifflich ein Teil der Finanzwirtschaft ist⁵⁾, kann Art. 109 GG nur auf jene angewandt werden. Daran ändert auch nichts, daß das Grundgesetz von einer

1) Dahlgrün, Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, S. 18

2) Definition unter 1.22

3) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 4

4) ders., a.a.O., Rdn. 5; Hanreich, Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, S. 109 f.

5) Vialon, a.a.O., S. 195; vgl. auch Dr. Gahlers Wirtschaftslexikon Bd. I, Sp. 1058: Finanzwirtschaft ist grundsätzlich Haushaltswirtschaft, d. h. sie strebt keinen Überschuß an, sondern lediglich Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben.

einheitlichen Finanzwirtschaft des Bundesstaates ausgeht⁶⁾, man also der Auffassung sein könnte, was für einen Teilbegriff gilt, gelte auch für den Gesamtbegriff.

Diese Ansicht ist abzulehnen. Sonst wäre es nicht zu verstehen, daß dieser Artikel, der zunächst am Anfang der Vorschriften über das Finanzwesen stand, während der Beratungen im Parlamentarischen Rat hinter den Finanzausgleichsvorschriften eingeordnet wurde.⁷⁾

2.114 Teleologische Interpretation

Durch den zu interpretierenden Artikel sollte erreicht werden, daß das Bundesstaatsprinzip für das Finanzwesen noch einmal betont werden sollte.⁸⁾

Man ging davon aus, jedem Land innerhalb der Bundesrepublik Deutschland eine eigene Haushaltswirtschaft in einer gemeinsamen Finanzwirtschaft zuzugestehen. Dies war ein entscheidender Punkt, um die Bundesstaatlichkeit bejahen zu können; denn einem Staat, der nicht seine Aus- und damit Aufgaben bestimmen kann, fehlt ein wichtiger Teil seiner Selbständigkeit. Da das Land aber nicht allein, sondern im "Bunde" mit anderen zusammenleben muß, kann es nicht die "volle" Selbständigkeit erhalten. Es muß dort zurückstecken, wo die Interessen der Gesamtheit vorgehen, d. h. nur für regional wirksam durchzuführende

6) BVerfGE 4, 140; Strauss, Die Finanzverfassung, S. 167; Schüssler, Eine Grenze der Finanzautonomie, FAZ vom 16. Mai 1964, S. 5

7) BVerfGE 1, 117 (131); Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 109, Rdn. 1

8) Stern/Münch, a.a.O., S. 63 f.; Wacke, Das Finanzwesen in der Bundesrepublik, S. 80 f.,

Heckel HdDStR Bd. 2, S. 396 ff ,

Dahlgrün, a.a.O., S. 19 ff

Staatsaufgaben sollen die Länder allein verantwortlich, d. h. selbständig und unabhängig sein.⁹⁾

Deshalb ist aufgrund des hier Dargelegten eine enge Auslegung des Art. 109 GG (a. F.) zu befürworten.

2.115 Folgerung aus der Interpretation für das Verhältnis Bund - Länder und umgekehrt

Was ergibt sich nun aus den Interpretationen für das Verhältnis Bund - Länder?

Hierbei ist die teleologische am stärksten zu berücksichtigen. Denn sie zeigt vor allem, welche Zielrichtung die Verfassungsgeber verfolgt haben. Aus ihr ist insbesondere zu ersehen, wie stark der Föderalismus im Bundesstaat einzustufen ist.

Alle Interpretationsarten kommen letztlich zu dem Ergebnis, daß der Bund die Unabhängigkeit der Länder - das gleiche gilt auch umgekehrt - bezüglich der Haushaltswirtschaft nicht beeinträchtigen darf. Daß dieser Grundsatz nicht 'abstrakt' gesehen werden darf, geht besonders aus der systematischen wie auch aus der teleologischen Interpretation hervor. Vielmehr ist es angebracht, Art. 109 GG (a. F.) eng auszulegen und die Besonderheiten eines Bundesstaates nicht außer acht zu lassen.

Ebenso muß mit einbezogen werden, daß einerseits von einer selbständigen und einer unabhängigen Haushaltswirtschaft, andererseits aber von einer einheitlichen Staatsfinanzwirtschaft auszugehen ist, die auf einer einheitlichen Finanzmasse beruht.¹⁰⁾

9) Schütz, Der Grundsatz der Subsidiarität im GG, S. 224

10) BVerfGE 4, 115 (140 ff);

Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 1;

Wacke, a.a.O., S. 79

Wie diese Probleme in der Verfassung gelöst wurden, soll im folgenden dargelegt werden.

2.12 Verfassungswirklichkeit im Verhältnis Bund - Länder

Im Grundgesetz ist durch Art. 20 I, 79 III GG das Bundesstaatsprinzip verfassungsrechtlich verankert worden. So erscheint die Aussage des Art. 109 GG (a. F.) als die 'conditio sine qua non' für einen Bundesstaat, in dem die lokalen Glieder ebenso Staatsgebilde sind wie die Bundesrepublik.¹¹⁾ Dabei muß berücksichtigt werden, daß die Länder dem Bund untergeordnet sind¹²⁾, aber nicht so sehr, daß sie ihre Selbständigkeit vollends einbüßen.

Dies ist das erste Kriterium, das zu beachten ist. Ferner ist zu berücksichtigen, daß im Unterschied zur getrennten Haushaltswirtschaft eine einheitliche Finanzwirtschaft besteht¹³⁾; beide ergänzen sich, stehen aber selbständig nebeneinander.¹⁴⁾ Daraus ergibt sich eine immense Schwierigkeit: Wie oben dargelegt, gehört zur Haushaltswirtschaft die Verteilung der Steuerquellen, zur Staatsfinanzwirtschaft die einheitliche Steuergesetzgebung des Bundes (Art. 105 GG i. V. m. Art. 72 II GG), die Steuerverteilung (insbesondere Art. 106 III GG), der vertikale Finanzausgleich (Art. 107 GG), das Währungs- und Notenbanksystem

11) h. L. vom "zweigliedrigen Bundesstaat", der sich auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 15, 54 (77 ff)) angeschlossen hat.
a.A.: Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, Teil 1/II (1955), S. 213 f.; Teil 3 (1956), S. 159 ff: Lehre vom "dreigliedrigen Bundesstaat"; ebenfalls a. A.: Schmidt AÖR Bd. 87, S. 293 ff: Teilstaaten-Lehre

12) Stein, Lehrbuch des Staatsrechts, S. 101 ff

13) s. 2.115

14) Maunz-Dürig, a.a.O.

(Art. 73 Ziff 4; Art. 88 GG), sowie die Einheit von Zoll- und Handelsgebiet (Art. 73 Ziff. 5 GG).

Aus dieser Konstellation ergibt sich die Problemstellung des Art. 109 GG: Um die finanzielle Unabhängigkeit zu wahren, müssen die "Geldquellen" aufgeteilt werden, was eine gegenseitige Abhängigkeit einschließt.

Ob deshalb die Aussage des Art. 109 GG (a. F.) als "Fromme Lüge" - wie Hettlage es ausdrückt¹⁵⁾ - bezeichnet werden muß, soll überprüft werden an den möglichen "Einschränkungen", die aufgrund der gemeinsamen Finanzwirtschaft vom Verfassungsgeber einbezogen wurden, dann an den möglichen "Durchbrechungen" dieses Artikels.

2.121 Steuergesetzgebungskompetenzen und Verteilung der Steuern

Im Rahmen des Art. 105 GG steht dem Bund die einheitliche Steuergesetzgebung zu. Wenn er auch gemäß Abs. II nur die konkurrierende besitzt, so dürfte dies im praktischen Ergebnis keine entscheidende Auswirkung zugunsten der Länder bedeuten, da gerade im Steuerwesen die Bedingungen des Art. 72 Abs. II GG fast immer gegeben sind.

Ferner werden vom Bund die anteilmäßige Verteilung der Umsatzsteuer zwischen ihm und den Ländern - wenn auch nur mit Zustimmung des Bundesrates - festgesetzt (Art. 106 III, S. 3 GG).

Diese Situation birgt die Gefahr in sich, daß die Länder zum Kostgänger des Bundes werden könnten und somit unvermeidlich dessen - zumindest indirektem - Einfluß unterworfen würden.

Der Bund bestimmt durch die Gesetzgebung über fast alle Steuern die zur Verfügung stehenden Mittel, also das finanzielle

15) zitiert bei Wacke DÖV 1955, S. 580;
vgl. Hettlage VVDStRL Heft 14, S. 7;
ders. DÖV 1955, S. 5

Volumen dieser staatlichen Einnahmen. Wenn auch der Steuergesetzgeber nicht unmittelbar über die Verteilung des Steueraufkommens entscheidet, so bestimmt er dennoch über die Länderhaushalte, indem er die Tarife der den Ländern zustehenden Steuern festlegt.¹⁶⁾ Außerdem kann der Bund durch die Gestaltung seiner Steuern mittelbar die Höhe des Steueraufkommens der Länder beeinflussen: durch Überhöhung seiner Steuern hemmt er die Vermögensbildung und mindert dadurch die Vermögenssteuer der Länder.¹⁷⁾ Das kann zu einer Haushaltswirtschaft führen, die auf der Einnahmenseite nicht so selbständig und unabhängig ist wie auf der Ausgabenseite. Daß hierdurch ein Kostgängerprinzip unvermeidlich ist, kann dennoch nicht behauptet werden. Denn die Selbstverantwortung, die Bund und Länder gegenüber der Gesamtheit der Steuerzahler haben, schließt ein solches Prinzip aus.¹⁸⁾

Wie oben bereits gesagt, ist die Staatshoheit, aus der die Finanzgewalt fließt, und zugleich ein Teil dieser ist¹⁹⁾, in einem Bundesstaat nicht unbeschränkt. Dem Bund ist es also nicht erlaubt, durch die Steuergesetzgebung die Länder in seine Abhängigkeit zu bringen, da sonst die bundesstaatliche Ordnung verletzt wäre.

Die gleichen Überlegungen sind hinsichtlich der Verteilung des Steueraufkommens nach Art. 106 GG anzustellen. In dem durch diesen Artikel geregelten Finanzausgleich - die Zuständigkeitsverteilung als solche enthält bereits Elemente eines Finanzausgleichs²⁰⁾ - im engeren, materiellen Sinne kommt der Grundsatz

16) vgl. Köttgen DÖV 1953, S. 358 f.

17) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 106 Rdn. 7

18) Dr. Seeböhm, S. 105 der gedruckten stenographischen Protokolle des PR'es;

Wacke, Das Finanzwesen in der Bundesrepublik, S. 12 f.

19) Gerloff, Die Finanzgewalt im Bundesstaat, S. 27

20) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 6;

vgl. auch Strickrodt, Finanzverfassung, S. 17 f.

der gegenseitigen haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern auf dem Gebiete der öffentlichen Einnahmen eindeutig in der Finanzverteilung zum Ausdruck.²¹⁾ Nicht nur, weil die Vorherrschaft des Überweisungssystems, das seit der Erzberger'schen Steuerreform die Länder in zunehmendem Maße, gegen Ende des zweiten Weltkrieges fast ausschließlich zu Kostgängern des Reiches machte, beseitigt wurde, sondern da den Ländern bestimmte Steuern bzw. Steueranteile zustehen.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß dem Bund, der die hauptsächlichen Aufgaben zu erfüllen und somit die finanziell gewichtigste Last zu tragen hat, die großen Finanzquellen zustehen müssen.²²⁾

Es ist demnach nicht nötig, die Steuerquellen zwischen Bund und Ländern in jeder Hinsicht 'sauber' aufzuteilen, also beiden die Gesetzgebung und ein bestimmtes Aufkommen an Steuern zuzuweisen.²³⁾

Daß die Steuergesetzgebung oder die Steuerverteilung, die Voraussetzung der Regelung des Art. 109 GG (a. F.) ist, mit dem Grundsatz dieses Artikels in Widerspruch ständen, kann nicht behauptet werden. Auch wenn die Verteilung der Steuern den Ländern nicht immer adäquat erscheinen mag, so ist die Regelung des Grundgesetzes dennoch nicht so 'unsauber', daß sie die vom Verfassungsgeber in diesem Punkt notwendigerweise²⁴⁾ gemachten Einschränkungen über die Maßen strapazieren würde. Dies zeigen auch die folgenden Darlegungen.

21) Klein, Wirtsch.Prüf. 1949, S. 490,

22) Gerloff, a.a.O., S. 36

23) Auch andere Variationen sind möglich, ohne daß damit gegen Art. 109 GG (a. F.) verstoßen wurde: Höpker-Aschoff, AöR Bd. 75, S. 307

24) Alle öffentlichen Haushalte leben schließlich aus einem Topf (s.S.14f.)

2.122 Finanzausgleich i. e. S.

Art. 109 GG (a. F.) drückt die "Eigenständigkeit der Finanzfunktion"²⁵⁾ aus. Diese wird keinesfalls dadurch untergraben, daß der Bund den Ländern, denen er zusätzliche Aufgaben auferlegt, entsprechende Finanzzuweisungen erteilt (Art. 106 IV, S. 2 GG). Genauso zu beurteilen sind die Ausgleichszahlungen für besondere Einrichtungen, die in den Ländern von ihm veranlaßt worden sind (Art. 106 VIII GG). Das bedeutet, daß das Ziel, das durch die Verteilung des Steueraufkommens angestrebt wird, hier seine Fortsetzung erfährt: Bund und Länder sollen in ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung unabhängig und selbständig gemacht werden.

Nicht so einfach zu entscheiden ist die Frage, ob der Bund durch Ergänzungszuweisungen (Art. 107 II, S. 3 GG) die Eigenständigkeit der Länder verletzen kann.

Dies ist wohl zu verneinen, da nur Mittel zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs gewährt werden dürfen, ein Abhängigkeitsverhältnis also nicht entstehen wird. Daß dies theoretisch dennoch nicht vollkommen auszuschließen ist, sei zugestanden.

Hier aber greift dann wieder der oben schon aufgeführte Grundsatz der wechselseitigen Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten ein²⁶⁾, der in diesem Fall die Länder schützt.²⁷⁾

Art. 109 GG (a. F.) wird also nicht verletzt. Vielmehr wurden diese Möglichkeiten vorgesehen, ohne die Selbstverantwortung des Bundes und der Länder zu schwächen.²⁸⁾

25) Wacke, a.a.O., S. 79

26) Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht ..., S. 247 ff

27) vgl. Fernseh-Urteil: BVerfGE 12, 203 (239, 234)

28) Maunz, Allgemeine Staatslehre, S. 303

2.123 Aufgabenverteilung

Die frühere Streitfrage²⁹⁾, ob die durch den Bund den Ländern zugeteilten Aufgaben von letzteren zu finanzieren sind, ist heute³⁰⁾ im Grundgesetz geregelt, so daß ein genaueres Eingehen darauf uninteressant sein dürfte.

Art. 104 a I GG läßt klar erkennen, daß es unzulässig sei, wenn der Bund den Ländern Ausgaben zur Wahrung einer Bundesaufgabe auferlegt.³¹⁾

Ebenso liegt die Finanzierung von Aufgaben, die Länder im Auftrage des Bundes ausführen, bei diesem (Art. 104 a II GG). Durch diese im Grundgesetz verankerten Lösungen ist der Grundsatz des Art. 109 GG bestätigt worden.

Die in den Art. 91 a und 91 b GG beschriebenen Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern haben aber Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaften der Länder, da der Bund dadurch in die Lage versetzt wird, auf den finanziellen Rahmen der Haushaltswirtschaft der Länder Einfluß zu nehmen.³²⁾

Dies entspricht nicht der Vorschrift des Art. 109 GG (a. F.), aus der abzuleiten ist, daß Bund und Länder ihre Aufgaben selbst zu finanzieren haben, was durch das Finanzverfassungsgesetz unterstrichen worden ist.

Das Land, in dessen Gebiet ein gemeinsames Vorhaben verwirklicht werden soll, hat zwar vor Aufnahme dieses Vorhabens in die Rahmenplanung ein Zustimmungsrecht, muß aber dann auf der Aus-

29) siehe Fischer-Menshausen (DÖV 1952, S. 675 ff), der auch durch den Bund auf die Länder verteilte Aufgaben von diesen finanziert sehen wollte; dagegen Ludwig (Der Städtetag 1953, S. 141 ff); dargelegt auch bei v. d. Heide (DVB1. 1953, S. 289 ff)

30) Einfügung des Art. 104 a GG durch das 21. ÄndG vom 12.5.1969 (BGB1. I, S. 359)

31) BVerfG, 2 BvF 1/64 v. 15.7.69; Schunck-DeClerck, Staatsrecht, S. 276

32) Hanreich, a.a.O., S. 112.

gabenseite des Budgets die zu erwartenden Mittelanforderungen berücksichtigen.

Der lange Zeit berechtigterweise vorgetragene Einwand, ein Land könne nicht eine ihm obliegende Aufgabe an den Bund delegieren, ist heute verstummt, da diese Frage im Grundgesetz geregelt ist.³³⁾

Wie das Zusammenwirken verfassungsrechtlich zu beurteilen ist, soll zurückgestellt und bei der Prüfung der eingefügten Absätze 2 bis 4 des Art. 109 GG mitbehandelt werden, da hier gewisse Übereinstimmungen erkennbar scheinen.³⁴⁾ Gesagt werden soll zunächst nur, daß hier der Bund in die "Souveränität" der Länder, insbesondere in die durch Art. 109 GG (a. F.) gesicherte, eingreift. Aber auch in diesem Fall sind die aus der Bundesstaatlichkeit sich ergebenden Folgerungen zu ziehen, d. h. die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Länder ist nicht gleich der "souveräner" Staaten.

2.124 Das einheitliche Währungs- und Notenbanksystem

und

2.125 Die Einheit von Zoll- und Handelsgebiet

Eine unzulässige Einschränkung des Art. 109 GG (a. F.) könnte sich durch das einheitliche Währungs- und Notenbanksystem (Art. 73 Ziff. 4; 88 GG) bzw. durch die Einheit von Zoll- und Handelsgebiet (Art. 73 Ziff. 5 GG) ergeben.

Hier tritt nun wieder insbesondere das Problem getrennte Haushalts-, aber gemeinsame Finanzwirtschaft auf. Letztere hat zur

33) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 91 a Rdn. 4

34) Art. 109 GG wurde vor der Einfügung der Art. 91 a und b GG geändert, so daß eine gewisse Vorentscheidung dort getroffen sein könnte.

Bedingung, daß in allen Ländern gleiche Voraussetzungen vorliegen müssen. Denn würden verschiedene Währungen in der Bundesrepublik im Umlauf sein oder in deren Gebiet quantitativ verschiedene Zölle erhoben, so wäre eine gemeinsame Finanzwirtschaft unmöglich.

Damit soll keineswegs verniedlicht werden, daß der Bund vor allem durch Ziff. 4 des Art. 73 GG auf die Haushalte der Länder einwirken kann.

Eine vernünftige Lösung zeigt Maunz³⁵⁾ auf: Nach seiner Ansicht fällt nur die unmittelbare Beeinflussung der Währung durch den Gesetzgeber unter Ziff. 4, nicht aber jede die Währung irgendwie, wenn auch nur mittelbar beeinflussende Maßnahme.

Wie schwer die Grenzziehung in concreto zwischen unmittelbarer und mittelbarer Beeinflussung sein kann, beweist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts.³⁶⁾ Dort wird ohne jede Begründung festgestellt, daß Art. 73 Ziff. 4 sich auch auf das Devisenrecht erstreckt.

Dennoch dürfte der von Maunz vorgeschlagenen Lösung zuzustimmen sein, zumal sie dem Grundsatz des Art. 109 GG (a. F.) nicht widerspricht, solange man darunter die Entscheidungen über den Charakter der Währung, über das Gesamtvolumen des auszugebenden Geldes, über die Stückelung etc. subsumiert.

Darüber hinaus gehört auch die Sorge um den "Wert des Geldes" dazu, was nicht durch eine etwaige Monopolstellung der Währungs- und Notenbank (Art. 88 GG) bezüglich der Währungspolitik geregelt ist.³⁷⁾

35) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 73 Rdn. 64

36) BVerfGE 1, 372 (391 f.)

37) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 88 Rdn. 23 und Art. 73, Rdn. 64

Gedeckt durch Art. 73 Ziff. 4 GG sind also auch eine Auf- bzw. Abwertung und Maßnahmen der Währungs-Außenpolitik, die ein Teil der Konjunkturpolitik sind.

Das führt zu Bedenken, da durch den Bund Einwirkungen auf die Länderhaushalte möglich sind. Diese sollen nur angezeigt, bei der Behandlung der Änderung des Art. 109 GG näher behandelt werden.

Nachdem nun die "Einschränkungen" des Art. 109 GG (a. F.) dargelegt und gewürdigt wurden, ist festzustellen, daß die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Länder durch den Bund in ihrem Kerngehalt nicht verletzt sind.

Vor einer weiteren zusammenfassenden Wertung sollen die "Durchbrechungen" des Art. 109 GG (a. F.) untersucht werden.

2.126 Fondsverwaltung durch den Bund

Die frühere Fassung des Art. 106 GG (bis zum Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung vom 23.12.1955³⁸⁾) enthielt in Abs. III und IV unzweifelhaft zwei Unterbrechungen des Art. 109 GG (a. F.)³⁹⁾.

Der Bund konnte aufgrund dieser Vorschriften einen Teil der Einkommens- und Körperschaftssteuer, die beide damals noch zu 100 % den Ländern zustanden, zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben beanspruchen.

Bestimmte grundsätzlich den Ländern im allgemeinen zufließende Steuern konnte er ebenfalls für Dotationen an steuerschwache oder benachteiligte unter ihnen entnehmen.

Durch die Änderung des Art. 106 GG sind diese Verletzungen des Art. 109 (a. F.) behoben.

38) BGBl. I, S. 817

39) Nawiascky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes, S. 49 f.

Für die Betrachtung dieses Artikels sind die aufgezeigten, früheren Möglichkeiten des Bundes interessant.

Die Schöpfer des Bonner Grundgesetzes waren sich offenbar im klaren, daß der Grundsatz der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern nicht ohne Ausnahmen gesehen werden darf, sondern nur als Regel.

Anders wäre die Verabschiedung der Art. 106 und 109 GG in der damaligen Form unverständlich. Denn nur den Schwierigkeiten mit den Alliierten ist dies wohl kaum zuzuschreiben, zumal eine solche "antiföderalistische" Regelung nicht deren Konzept entsprach.

Möglichkeiten zu Durchbrechungen des Grundsatzes gemäß Art. 109 GG (a. F.) könnten sich aber durch die Fondsverwaltung des Bundes ergeben. Durch diese werden den Ländern Mittel zugewiesen, die häufig mit Dotationsauflagen verbunden sind.

Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, solange durch die Auflagen nicht ein Mitwirkungs- oder Mitspracherecht am Haushalt der Länder durch den Bund bewirkt wird.

Die Dotationsauflagen üben sicherlich einen gewissen Einfluß auf die Haushaltswirtschaft der Länder aus.⁴⁰⁾ Deshalb sind an diese harte Erfordernisse zu stellen:

Der Bund muß bei der Ausübung der ihm verfassungsrechtlich zustehenden Befugnisse - er darf also seine Zuständigkeiten nicht erweitern⁴¹⁾ - auf die berechtigten Belange der Länder gebührend Rücksicht nehmen.⁴²⁾ Ferner muß die Entscheidungsfreiheit der Länder unberührt bleiben⁴³⁾, d. h. sie müssen

40) Dahlgrün, a.a.O., S. 20 f.

41) Durch die Art. 30 u. 83 GG sind die Zuständigkeiten erschöpfend und lückenlos geregelt: Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 109 Rdn. 16

42) Dahlgrün, a.a.O.

43) vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 17

beschließen können, ob sie eigene Haushaltsmittel für eine bestimmte Aufgabe einsetzen wollen. Einmal beschlossene und angenommene Auflagen können nicht durch einseitige Entscheidungen gelöst werden, um den beiderseitigen Bedürfnissen hinreichend Rechnung zu tragen; sogenannte Interessenquoten sind verfassungsrechtlich unbedenklich.⁴⁴⁾

Bedauerlicherweise läuft die faktische Entwicklung im Ergebnis dem zuwider, so daß es schon zu harten Kontroversen zwischen Bund und Ländern gekommen ist. Diese wurden und müssen durch bundesstaatliches Miteinander ausgefochten und zu einer Lösung geführt werden.

Ein Widerspruch zu Art. 109 GG (a. F.) oder gar eine Durchbrechung kann in dieser Tätigkeit des Bundes dennoch nicht gesehen werden, wenn - wie in anderen vergleichbaren Fällen - die Form des bundesstaatlichen Zusammenwirkens eingehalten wird.

2.127 Verhältnis Länder - Bund

Was bisher für die Einwirkungen des Bundes auf die Haushaltswirtschaft der Länder gesagt wurde, gilt auch umgekehrt für das Verhältnis der Länder gegenüber dem Bund. Keine Seite darf auch nur mittelbar auf die Aufstellung des Haushaltsplans der anderen Seite Einfluß nehmen.

Wie aber ist unter diesem Blickwinkel die Mitwirkung des Bundesrates am Bundeshaushalt zu qualifizieren?

Klein⁴⁵⁾ sieht hier eine nicht unwesentliche Durchbrechung des Verfassungsgrundsatzes des Art. 109 GG, da sowohl der Bundesminister der Finanzen über alle Einnahmen und Ausgaben sowie

44) BVerfGE 9, 309 (330 f.)

45) in: Festschrift für Giese, S. 124

über Vermögen und Schulden vor dem Bundesrat Rechnung zu legen habe (Art. 114 I GG) als auch der Bundesrat zur Vorlage des Haushaltsplanes des Bundes Stellung nehmen könne (Art. 110 III GG).

Klein übersieht aber, daß der Bundesrat, der wohl auch Vertreter der Länderinteressen ist, in diesen Fällen als Bundesorgan tätig wird.⁴⁶⁾ Auch wenn der Bundesrat sich nur aus Vertretern der Länder zusammensetzt, sind diese - noch mehr als sonst schon in ihrer Stellung als Ländervertreter eines Bundesstaates - dem bundesstaatlichen Zusammenwirken verpflichtet. Sie sollen bzw. müssen sich als Vertreter des gemeinsamen Bundes verhalten.

Eine Durchbrechung des Art. 109 GG (a. F.) ist somit nicht zu erkennen.

2.128 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist zu den "Einschränkungen" und "Durchbrechungen" des Art. 109 GG (a. F.) hinsichtlich des wechselseitigen Verhältnisses Bund - Länder festzustellen:

Der Bund hat stärkere Möglichkeiten, die Länder finanziell zu belasten. Aber auch die Länder sind nicht ohne jede Möglichkeit.

Während der Bund aufgrund der Steuergesetzgebung das Haushaltsvolumen der einzelnen Länder beeinflussen kann⁴⁷⁾, so können auch die Länder durch ihre Wirtschaftspolitik zum Nachteil der Steuereinnahmen tätig werden.

Diese potentiellen Schwierigkeiten beruhen großteils auf dem mehrmals aufgezeigten Problem "unabhängige Haushaltswirtschaft", aber "gemeinsame Finanzwirtschaft".

46) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 4

47) Vialon, AÖR Bd. 77, S. 23

Daß aber der Bund "Möglichkeiten hat, die Länder finanziell matt zu setzen"⁴⁸⁾, halte ich nicht für richtig. Solches potentiell mögliches Handeln ist durch die Bundesstaatlichkeit, die in Art. 79 III GG "vollkommen geschützt ist", und der daraus zu ziehenden Folgerungen letztlich auszuschließen.

Die oben angeführten Beispiele zeigen, daß das Funktionieren der Finanzverfassung und damit des haushaltsrechtlichen Nebeneinanders nur durch eine befriedigende Zusammenarbeit des Bundes und der Länder gesichert werden kann.⁴⁹⁾ Diese Zusammenarbeit kann aber natürlich kein generell gültiges Rezept gewährleisten.

Eine lupenreine Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern hat nur im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs Geltung.⁵⁰⁾ Ansonsten ist diese Grundregel modifiziert zu betrachten, wie dies in den vorherigen Abschnitten getan wurde.⁵¹⁾

Deshalb aber die Aussage des Art. 109 GG (a. F.) wie Bühler⁵²⁾ als "halbe Wahrheit" zu bezeichnen, halte ich für zu weit gehend, da Art. 109 GG nicht für sich allein gesehen beurteilt werden darf, sondern nur im Zusammenhang mit der Finanzverfassung bzw. dem Grundgesetz.

48) Vialon, Haushaltsrecht, (1. Auflage), S. 54

49) ders., Haushaltsrecht, S. 63
vgl. BVerfGE 4, 115 (140, 141 ff.)

50) Hanreich, a.a.O., S. 112

51) vgl. dazu Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 11

52) Bonner Kommentar Art. 109, II;
vgl. Klein, Festschrift für Giese, S. 124

2.13 Verfassungswirklichkeit im Verhältnis der Länder zueinander

Daß Art. 109 GG (a. F.) die Unabhängigkeit der Länder untereinander nicht betreffen soll⁵³⁾, kann einer genaueren Prüfung nicht standhalten.

Vielmehr ist dieser Artikel auch auf die Beziehungen finanzieller Art von Land zu Land anzuwenden.⁵⁴⁾

Die selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft nämlich ist ein Wesensmerkmal der Eigenstaatlichkeit jedes Landes, die im Grundgesetz garantiert ist (Art. 20, 28, 30, 79 GG). Dieser Auffassung steht der Wortlaut des Art. 109 GG (a. F.) nicht entgegen. Denn "voneinander" bedeutet nicht unbedingt, daß zum einen der Bund, zum anderen die Länder in ihrer Gesamtheit gemeint sind. Dies ist auch nicht aus dem Fehlen der bestimmten Artikel vor "Bund" und "Länder" zu schließen.

2.131 Horizontaler Finanzausgleich

Verstößt gegen den Grundsatz des Art. 109 GG (a. F.) der horizontale Finanzausgleich?

Hier ist zu unterscheiden zwischen dem horizontalen Finanzausgleich aus den Mitteln der Länder und denen des Bundes; letztere Variante wurde bereits besprochen.⁵⁵⁾

In Art. 107 II, S. 1 und 2 GG, ist der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft unter den Ländern geregelt.

Bei der Betrachtung dieser Vorschrift muß man sich vor Augen halten, daß der Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland

53) Vialon, a.a.O., S. 197 f.

54) Dahlgrün, a.a.O., S. 21

55) s. S. 15 ff

fiktiv ist. Vielleicht von Bayern abgesehen ist er nicht auf gewachsenen, ursprünglichen Staatswesen, sondern auf künstlich, ja willkürlich geschaffenen Verwaltungseinheiten aufgebaut.⁵⁶⁾

So gibt es Länder, die in ihrem Gebiet Gemeinden haben, die durch ihre natürliche Lage und die daraus sich ergebenden Vorteile (Verkehrsknotenpunkt, Industrieansiedlung, etc.) Voraussetzungen mit sich bringen, die kaum durch Infrastruktur ausgleichbar sind.

Dort sammeln sich Verwaltungen an, die nach der heutigen Steuergesetzgebung die in anderen Ländern erarbeiteten Steuern an den Verwaltungssitz mitziehen.

Aus diesen Gründen und unter dem Gesichtspunkt der Bundesstaatlichkeit ist ein Widerspruch zu Art. 109 GG (a. F.) nicht festzustellen, zumal ein Kontrollrecht über die Ausgabenwirtschaft der Länder untereinander nicht zulässig ist.⁵⁷⁾

Wie schon Art. 106 GG die Eigenstaatlichkeit der Länder gegenüber dem Bund auf der finanziellen Ebene unterstreicht, so ist Art. 107 GG der Garant für das Eigenleben der einzelnen Länder in einem Bundesstaat unserer Prägung.

Diese Regelung ist keine unmittelbare Verpflichtung aus Art. 20 I GG, aber in der heutigen Form der Bundesrepublik eine politische Lösung, die mit dem Grundgesetz im Einklang steht.⁵⁸⁾

56) Weber, Die Verfassung der Bundesrepublik ..., S. 17

57) BVerfGE 1, 117 (131);

Dahlgrün, a.a.O.

58) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 107, Rdn. 5

Ebenfalls als Regelung des horizontalen Finanzausgleichs ist Art. 107 I, S. 4, (2. Halbsatz) GG zu bezeichnen.⁵⁹⁾

Hier gilt die gleiche Argumentation und dasselbe Ergebnis wie bei der Betrachtung des Absatzes II des gleichen Artikels.

2.132 Zusammenfassung

Auch die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder untereinander ist nicht in einem solchen Maße eingeschränkt oder gar durchbrochen, daß man sagen könnte, Art. 109 GG (a. F.) und damit die Bundesstaatlichkeit seien verletzt. Gerade die Bundesstaatlichkeit fordert die oben dargelegten Modifizierungen.

2.2 Ergebnis des zweiten Teils

Der zweite Teil dieses Abschnittes sollte das Verhältnis von der Interpretation des Art. 109 GG (a. F.) zur Verfassungswirklichkeit aufzeigen.

Es wurde dabei klar erkennbar, daß Spannungen zwischen Verfassungstext und politischer Wirklichkeit bestehen. Diese sind teilweise so weitgehend, daß man von "Einschränkungen" - andere sprechen von "Durchbrechungen", was m. E. zu stark ist - eines Verfassungsgrundsatzes sprechen muß.

Die Ursache liegt wohl darin, daß man eine starke Trennung, hier Bund, hier Länder, aussprechen mußte, aber auch wollte. Im gesamten X. Abschnitt ist das Mißtrauen einer zentralen Auffassung gegen Eigenwilligkeiten von Seiten der mit ihren besonderen Verhältnissen in natürlicher Weise verbundenen Gliedgemeinwesen spürbar⁶⁰⁾, wie auch eine Vielzahl einzelner

59) Weber, a.a.O., S. 3, F8n. 1

60) Nawiaskey, a.a.O., S. 134

Kompromisse, denen ein wohl durchdachtes System nicht immer zugrunde lag.

Aufgrund dieser von Anfang an bestehenden Gegensätzlichkeiten und der durch die Entwicklung hinzugekommenen Verschärfungen, die großteils durch finanz- und konjunkturpolitische Probleme entstanden, wurden seit Beginn der sechziger Jahre Überlegungen angestellt, diese Problematik verfassungsrechtlich zu "fassen" und zu lösen.

Bevor darauf im vierten Teil der Arbeit eingegangen wird, sollen zunächst die finanzwirtschaftlichen Mittel und deren Effizienz bis zu diesem Zeitpunkt aufgezeigt werden.

Dritter Teil (3)

3.1 Finanzwirtschaftliche Mittel und Mittelmöglichkeiten

Im Folgenden soll grob skizziert werden, wie sich in den ersten fünfzehn Jahren der Bundesrepublik Deutschland die normative Kraft des Art. 109 GG auf die Wirtschafts-, Finanz- und Konjunkturpolitik auswirkte.

Es ist bereits dargelegt, wie sich nach dem politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch nur langsam ein souveräner Staat entwickeln konnte, dem die Alliierten eine gemeinsame Finanz-, aber eine getrennte Haushaltswirtschaft aufgezwungen haben. So ist zwar nach Art. 73 Ziff. 4 und Art. 74 Ziff. 11 GG der Bund für die Währung und die Wirtschaft zuständig, doch standen ihm verfassungsrechtlich verankerte, differenzierte Instrumente nicht zu, die er zur Beeinflussung des kurz- und mittelfristigen Wirtschaftsablaufes hätte einsetzen können.

Für die globale Steuerung des Wirtschaftsprozesses war zunächst die Bank Deutscher Länder, später die Bundesbank zuständig. Sie kann versuchen, mit den Mitteln der Geldpolitik im Sinne ihrer Aufgabe auf den Gang der Wirtschaft Einfluß zu nehmen. Dabei ist sie gehalten, auf die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung Rücksicht zu nehmen, ja sie sogar zu unterstützen. Doch darf man dabei nicht übersehen, daß der Geldpolitik der Bundesbank Grenzen gesetzt sind, was Ziel und Wirkung der Maßnahmen anbelangt. Einmal ist sie für eine unauffällige Wirtschaftspolitik kaum geeignet, zum anderen reicht sie nicht immer aus, um neben der Stabilisierung des Geldwertes auch hohe Beschäftigung zu sichern und die Zahlungsbilanz tendenziell auszugleichen.

Als wichtigste Instrumente¹⁾ sind in diesem Zusammenhang die Diskont- und die Mindestreservenpolitik zu nennen, deren Wirkung man durch zeitliche Koppelung erhöhen kann.

Die Diskontpolitik setzt den Zinssatz fest, den die Zentralbank beim Ankauf von Wechseln für die Zeit bis zu ihrer Fälligkeit berechnet.²⁾

Indem die Notenbank den Diskontsatz senkt oder anhebt, beeinflußt sie das Geldangebot und die Geldnachfrage auf dem Kreditmarkt, der seine Zinssätze in der Regel nach dem jeweils herrschenden Diskontsatz ausrichtet.

Auf diese Weise verbilligt oder verteuert die Bundesbank die Kredite, was zu einer Belebung oder Abschwächung der Konjunktur führen kann. Sind beispielsweise nur teure Kredite zu haben, so werden Investitionen, die die Unternehmen üblicherweise mit Fremdmitteln finanzieren, eingeschränkt, zurückgestellt oder zeitlich "gestreckt".

Ergänzend wird nicht selten die Mindestreservenpolitik eingesetzt. Sie ändert je nach Konjunkturlage die Mindestreservesätze, welche das Verhältnis von verfügbarem Zentralbankgeld einer Bank und ihren Depositen bestimmt.³⁾

Mit einer Erhöhung oder Verringerung der Mindestreserve kann man also das Angebot an Geld verändern und somit die Investitionstätigkeit beeinflussen.

1) Weitere notenbankpolitische Mittel, s. Dürr, Konjunkturpolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. II, S. 207 ff, und Recktenwald, Finanzpolitik, Systematik

2) Dürr, a.a.O., S. 207

3) Dürr, a.a.O.

Es erhebt sich nun die Frage, wie es möglich war, daß die Bundesrepublik Deutschland trotz dieser beschränkten Möglichkeiten einen solchen wirtschaftlichen Aufschwung nahm, wobei der Binnen- und Außenwert des Geldes relativ stabil blieb.

3.2 Die Effizienz der Finanzpolitik

Der Erfolg der Geldpolitik bis Ende der fünfziger Jahre läßt sich im wesentlichen auf drei Gründe zurückführen:

1. Bis zum Jahre 1958 war die Konvertibilität wirtschaftlich beschränkt. Dadurch blieben die Maßnahmen der Bundesbank gegen außenwirtschaftliche Einflüsse weitgehend abgeschirmt, was ihrer Effizienz zugute kam.
2. Der Aufbau des sogenannten Juliusturmes und sein Abbau erfolgten konjunkturgerecht, also antizyklisch zum jeweils richtigen Zeitpunkt.

1955 legte der damalige Bundesfinanzminister Schäffer das die Schätzungen und die Voranschläge übersteigende Steueraufkommen still. Es wurde dann in den steuerschwächeren Jahren als Mehrausgaben verwendet. So brauchte der Bund keine Kredite aufzunehmen. Er konnte den Kapitalmarkt schonen und erreichte dadurch eine expansive, konjunkturbelebende Wirkung durch antizyklische Finanzpolitik.

3. Die Industrie kam mit relativ wenig Krediten aus, da sie aufgrund von öffentlichen Investitionshilfen in beträchtlichem Umfang Eigenkapital bilden und damit die notwendigen Investitionen finanzieren konnte. Eine weitere Ursache für das rasche Wirtschaftswachstum bei relativ stabilen Preisen ist in dem Umstand zu sehen, daß trotz des Krieges und der Demontagen Industrieanlagen und Infrastruktur in Deutschland noch weitgehend intakt waren oder verfügbare Kapazitäten mit geringen Mitteln wiederhergestellt werden konnten.

Tatsächlich bestand in der ersten Dekade des Bestehens der Bundesrepublik laufend ein gewisser Überhang an bestimmten Produktionskapazitäten, in denen die zunehmende Nachfrage ohne beträchtliche Neuinvestitionen gleichermaßen frei wachsen konnte.

Diese Produktivitätsreserven trugen wesentlich dazu bei, daß man die steigenden Lohn- und Gehaltskosten ohne nennenswerte Preisauftriebe gesamtwirtschaftlich auffangen konnte.

Im gleichen Sinne und in gleicher Richtung wirkte sich die staatliche Infrastruktur aus der Vorkriegszeit positiv auf ein beträchtliches Wachstum bei Stabilität aus, partielle Disproportionalitäten, also Ungleichgewichte, in einzelnen Branchen oder auf einzelnen Märkten, konnten bei den hohen Zuwachsraten relativ leicht und ohne nennenswerte Staatshilfen beseitigt werden.

Man kann also als Ergebnis festhalten:

Bis Ende des 5. Jahrzehnts herrschte eine relative Stabilität des Preisniveaus⁴⁾ vor allem im Vergleich zu anderen Ländern, und zwar trotz des Rückganges des Wirtschaftswachstums.

Geldwertentwicklung der Länder, in die die Bundesrepublik Deutschland am stärksten exportierte: 1950 - 1960:

4) Stolper-Häuser-Borchardt, Deutsche Wirtschaft seit 1870, S. 253 ff

Preisindex für die Lebenshaltung⁵⁾
(umbasiert auf 1958 = 100)

	1950	1960	Index- entwicklung
Frankreich	64	110	46
Niederlande	75	103	28
Belgien	84	102	18
Vereinigte Staaten	83	102	19
Italien	72	102	30
Schweiz	87	101	14
Österreich	66	103	37
Schweden	67	105	38
Großbritannien und Nordirland (Ver.Kgr.)	68	102	34
BRD (ohne Berlin)	85	102	17

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1965, Stuttgart und Mainz, 1965,
S. 122

Dabei brauchte die staatliche Wirtschaftspolitik der Geldpolitik der Bundesbank nicht wesentlich zu helfen, da die Marktteilnehmer auch selbständig diejenigen Kräfte entwickelten, die für ein rasches Wachstum sorgten.

Diese Lage begann sich mit der Einführung der Konvertibilität und der zunehmenden Integration der westeuropäischen Volkswirtschaften zu ändern.

5) Diese Zahlen geben wegen des, wenn auch geringfügigen, unterschiedlichen Warenkorbs, der den Berechnungen zugrunde lag, nur eine bedingte Vergleichsmöglichkeit. Dennoch kann die grundsätzliche Entwicklung daraus ersehen werden.

Aber auch die volle Auslastung des industriellen und öffentlichen Kapitalmarktes, also der Produktionsanlagen in einem weiteren Sinne, trugen dazu bei, daß die Instrumente der Geldpolitik in ihren Wirkungen abgeschwächt wurden.

Dies zeigte sich deutlich an den zwei wichtigsten Mitteln zur Steuerung der Konjunktur:

der Diskont- und der Mindestreservenpolitik.

Die Wirtschaft der Bundesrepublik geriet aus einer Periode normalen Wirtschaftswachstums in eine Phase der Konjunkturüberhitzung, die sich vor allem am Arbeitsmarkt, in den Auftragsbeständen und Lieferfristen, somit in steigenden Preisen, ausdrückte.

Um dieser Kapitalüberhitzung entgegenzuwirken, erhöhte die Bundesbank zunächst den Diskontsatz. Als unglückliche Nebenfolge der erhöhten Zinsen wurde ausländisches Kapital angezogen, das nunmehr aufgrund der freien Konvertibilität ungehindert nach Deutschland einfließen konnte. Auf diese Weise stieg das Geldangebot und der Geldumlauf, so daß die restriktive Diskontpolitik praktisch ins Leere stieß. Selbst die Erhöhung der Mindestreserven, als die flankierende Maßnahme gedacht, verfehlte ihr wirtschaftspolitisches Ziel weitgehend, da der Zufluß an erhöhten Geldern (hauptsächlich spekulative Devisen) die Liquidität des Bankensystems und der Wirtschaft erheblich verbesserte und somit die Wichtigkeit der Diskontpolitik tendenziell neutralisierte. Das gilt auch für die Mindestreservenpolitik, da der unmittelbare Liquiditätsentzug als Folge der Erhöhung des Mindestreservensatzes ohne nennenswerten Einfluß auf die Geldschöpfungsfähigkeit der Banken blieb, da diese die erforderlichen Zentralbankguthaben durch die Repatriierung von Auslandsanlagen erwerben konnten.⁶⁾

6) Dürr, Konjunkturpolitik bei Konvertibilität, S. 19

Der Zwang zu notenbankpolitischen Interventionen verstärkte sich dann im Laufe der Zeit noch aus folgendem Grunde: Der stark expandierende Außenhandel beeinflusste zu stark das binnenwirtschaftliche Gleichgewicht.

Da die Preise in Deutschland stabiler waren als im Ausland, wurde die Ausfuhr an Gütern und Waren stark begünstigt, und die Warenimporte stiegen nicht im gleichen Maß.

Auf diese Weise entstanden ungewöhnlich hohe Exportüberschüsse, die dem deutschen Gütermarkt zum Ausgleich der exportierten Waren fehlten. Somit entstand eine Preisauftriebstendenz im Innern.

Ein- und Ausfuhr

	<u>Einfuhr</u> ⁺	<u>Ausfuhr</u> ⁺	<u>Ausfuhrüberschuß</u> ⁺
1957	31.697	35.968	4.271
1958	31.113	36.998	5.865
1959	35.823	41.184	5.361
1960	42.723	47.946	5.223
1961	44.363	50.978	6.615
1962	49.498	52.975	3.476
1963	52.277	58.310	6.032
1964	58.839	64.920	6.081

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1965, Stuttgart und Mainz 1965, S. 320

⁺ = in Mill. DM

Sie wurde noch verstärkt, als die Wirtschaft ihre Inlandspreise den im Ausland erzielten anzupassen begann. Den Preisauftrieb konnte die Notenbank im Grunde nur mit ihren auf die Außeneinflüsse stumpfen Waffen der Diskont- und Mindestreservenpolitik bekämpfen. Der Erfolg fiel umso geringer aus, als die notwendige Ausweitung der Kapazitäten zur Sicherung

einer hohen Wirtschaftsstruktur immer mehr durch Fremdmittel finanziert werden mußten.

Zu diesen befristeten Nettoinvestitionen kam noch der Finanzbedarf des Staates zum Ausbau der Infrastruktur, so daß die dringende Nachfrage nach Krediten nur noch in sehr geringem Maße befriedigt werden konnte. Sie konnte durch die Geldkreditpolitik nicht mehr gebremst und ins Gleichgewicht mit dem Güterangebot gebracht werden. Hinzu kamen noch starke Lohnsteigerungen, die zum Teil erheblich über der Produktivitätskurve lagen. Das unvermeidbare Ergebnis bewirkte Preisauftriebe.

Unter den gegebenen Umständen konnte die Notenbank allein keine ausreichende Konjunkturpolitik betreiben. Zu Anfang der 60iger Jahre mußte man erkennen, daß der Ruf nach einer politischen Entscheidung und einer adäquaten Finanzpolitik immer lauter wurde. Mit der bisher praktizierten Wirtschaftspolitik war die überschäumende Konjunktur nicht mehr zu bremsen. Man verlangte ein Eingreifen der Bundesregierung.

Sie war aufgrund des Artikels 109 GG weder in der Lage, eine geplante antizyklische Haushaltspolitik zu betreiben, noch konnte sie auf die Ausgabenpolitik der Länder und Gemeinden einwirken.

Beide Gebietskörperschaften verhielten sich tatsächlich trotz wiederholter Appelle der Bundesregierung in der Budgetpolitik prozyklisch, d. h. ihre Ausgaben veränderten sich parallel zum Konjunkturverlauf:

Stiegen aufgrund der Konjunktur die Einnahmen, so stiegen auch die Ausgaben und umgekehrt.⁷⁾

7) Auf diese sogenannte Parallelpolitik wird später noch einzugehen sein: s. 6.1

Namentlich die Gemeinden hielten sich nicht oder nur bedingt an die Richtzahlen oder Empfehlungen des Bundes.

Diese Mehrausgaben der öffentlichen Hand waren an sich schon groß, darüber hinaus heizten sie infolge ihrer multiplikativen Wirkung noch weitaus stärker die Konjunktur an.

Das Versagen der Geldpolitik und die fehlende oder ineffiziente Fiskalpolitik machte also eine Änderung des Artikels 109 GG unbedingt notwendig, wenn die Bundesrepublik Deutschland für stabiles Geld und ein wirtschaftliches Wachstum sorgen wollte, was in untrennbarem Zusammenhang mit der Vollbeschäftigung gesehen werden muß.

Vierter Teil (4)

4.1 Ausgangslage der Reformvorschläge

Um also der Konjunkturüberhitzung entgegenzuwirken und auch für die Zukunft Instrumente zur Konjunktursteuerung an der Hand zu haben, mußten der Bundesregierung Möglichkeiten gegeben werden, Einfluß auf den Wirtschaftsablauf zu nehmen.

Über eine grundsätzlich abgestimmte Haushaltspolitik war dies aufgrund des Art. 109 GG (a. F.) nicht möglich. Deshalb setzten Bestrebungen ein, diesen Artikel innerhalb der Finanzreform neu zu fassen.

Bisher wurden solche Denkmodelle¹⁾ abgelehnt, da in der ungeheuren Aufschwungphase seit Kriegsende Bund und Länder ohne größere Schwierigkeiten eine Haushaltspolitik führen konnten, die auf Konjunktur und Stabilität wenig Rücksichtnahme erforderte.

Man begann zu überlegen, wie diese Probleme zu lösen sind, um die Sicherung der Arbeitsplätze, die Stabilität der Währung, das Wachstum der Wirtschaft sowie das außenwirtschaftliche Gleichgewicht 'in den Griff zu bekommen'. Dabei spielte das Verhalten der öffentlichen Hände eine wichtige Rolle, was bei der Auseinandersetzung über Art. 109 GG besonders stark zum Ausdruck kam.

4.2 Reformvorschläge

Aufgrund der wandelbaren Verhältnisse unserer Zeit, vor allem der permanenten Änderung des gesellschaftlichen Lebens und des sozialen Gefüges ist eine fortdauernde Übereinstimmung zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit auszuschließen.

1) Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money;
Neumark, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates

Das Grundgesetz, das damals mehr als zehn Jahre wirksam war, blieb von den weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen seit seiner Schaffung ziemlich unberührt.

Auch die tiefgreifende Verlagerung im bundesstaatlichen Organisationssystem, bedingt durch eine andere staatliche und soziale Wirklichkeit in einer modernen Industriegesellschaft, mußte endlich verfassungsrechtlich berücksichtigt werden.

Zu diesen Problemkreisen wurden Gutachten und Stellungnahmen angefertigt. Die Tendenzen der m. E. wichtigsten sollen im Hinblick auf den Art. 109 GG im folgenden dargelegt werden.

4.21 Gutachten über die Finanzreform in der BRD:

Kommission für die Finanzreform

Im Gutachten über die Finanzreform - im weiteren Troeger-Gutachten genannt - liegt der Ausgangspunkt hinsichtlich des Art. 109 GG darin, daß die zu diesem Zeitpunkt bereits bestehende lose Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Haushaltswirtschaft institutionalisiert werden sollte, ohne den Grundsatz des Art. 109 GG zu beeinträchtigen.²⁾

Diese Kooperation sollte zu einem Gleichklang führen, der notwendig erscheine, zumal die Haushalte der Körperschaften nur Ausschnitte des staatlichen Gesamthaushalts sind.

Aber nicht allein verfassungsrechtliche oder verfassungspolitische Überlegungen seien entscheidend, sondern die Aktivitäten des Staates müßten außer auf die Ordnungsfunktion auch auf bestimmte Ziele ausgerichtet werden. Diese seien

2) Troeger - Gutachten, Tz 56

in der Wirtschafts- und Sozialpolitik die "Eckpunkte des magischen Dreiecks".³⁾

Die Entwicklung eines Instrumentariums, um diese Vorstellungen zu realisieren, galt als Zielprojektion dieses Gutachtens. Dies schien nur durch eine Neufassung des Art. 109 GG möglich. Dies ist besonders bemerkenswert, da die Kommission davon ausging, das Grundgesetz nur in dringenden Fällen zu ändern.⁴⁾

Gerade im Finanzwesen sind die Vorschriften mit dem Merkmal der Vorläufigkeit gekennzeichnet, da die finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung nicht über Jahrzehnte vorhersehbar sind. Es ist deshalb zu überprüfen, welche Bestimmungen nach einem gewissen Zeitraum durch eine neue, der nunmehr erkennbaren Entwicklung angepaßten Regelung neu zu fassen sind.

In concreto wurde immer offenkundiger, daß durch die unsystematische Förderung der verschiedensten Aufgaben in den Haushalten des Bundes und der Länder die bundesstaatlichen Beziehungen belastet und die Aufgabenerfüllung erschwert wurden.⁵⁾ Dies führte dazu, daß Bund und Länder Teile ihrer national wichtigen Aufgaben nicht erfüllen konnten. Aus diesem Grunde sollten die Zuständigkeiten so abgegrenzt werden, daß ausreichender Spielraum für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben gegeben ist.

3) Stabilität der Währung, Wachstum der Wirtschaft, außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Hinzu kommt als wichtigster Punkt: Sicherung der Arbeitsplätze, so daß von einem "magischen Viereck" zu sprechen ist.

vgl. Troeger-Gutachten, Tz 58

4) a.a.O., Tz 70

5) a.a.O., Tz 50

Darüber hinaus muß, nach Ansicht der Kommission, die öffentliche Finanzwirtschaft harmonisiert werden, um - unbeschadet ihrer Eigengesetzlichkeit - der Gesamtwirtschaft Rechnung zu tragen.⁶⁾

Aufgrund dieser Tendenzen schlug die Kommission folgende Fassung des Art. 109 GG vor:

4.211 Art. 109 I:

Die alte Fassung soll durch einen Satz 2 ergänzt werden.

"Das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf."⁷⁾

Bisher sei durch Art. 109 GG (a. F.) ein Bundesgesetzgebungsrecht für das Haushaltsrecht ausgeschlossen. Dies sei aber aus finanz- und verwaltungspolitischen sowie aus wirtschafts- und konjunkturpolitischen Gründen anzustreben.

Hierin stimmten auch Bundesregierung und Länderregierungen überein, so daß dieser Konsens nur verfassungsrechtlich verankert werden müßte.

Darüber hinaus könne die Haushaltspolitik den modernen Erkenntnissen Rechnung tragen; so vor allem den mehrjährigen Finanzplänen.

Dieser Finanzplan soll gemäß den Modifikationen der Kommission den folgenden, zweiten Absatz des Art. 109 GG bilden.

4.212 Art. 109 II:

"Die Bundesregierung legt ihrer Haushaltsführung einen mehrjährigen Finanzplan zugrunde mit dem Ziel, Umfang und Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben und deren Finanzierung mit den

6) a.a.O., Tz 78 ff

7) a.a.O., Tz 175

Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und Wachstums in Einklang zu halten. Der Finanzplan ist von der Bundesregierung im Benehmen mit den Regierungen der Länder aufzustellen; er ist dem Bundestag und dem Bundesrat vorzulegen. Der Finanzplan ist nach Bedarf der Entwicklung anzupassen."⁸⁾

Da die Ausgabenbeschlüsse sich häufig auf mehrere Jahre ausdehnten, sei eine mittelfristige Finanzplanung unumgänglich. Denn steigende Investitionen zur Sicherung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts belasteten die Haushalte auf lange Zeit. Diese nämlich seien in langfristige Programme eingebettet, die sich nur über mehrere Jahre erstreckt verwirklichen lassen.⁹⁾

Eine Finanzplanung hat aber nur Sinn, wenn sie von Bund und Ländern gemeinsam getragen wird. Der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Länder gegenüber dem Bund soll dadurch Rechnung getragen werden, daß der Bund richtungsweisend für die anderen Körperschaften einen Plan für seine Bereiche aufstellt. Diese würden dann die allgemein anerkannte Notwendigkeit einer finanzwirtschaftlichen Abstimmung sowie den Grundsatz der Bundestreue nicht außer acht lassen können.¹⁰⁾

Ferner hatte die Kommission vorgeschlagen, einen dritten Absatz einzufügen.

4.213 Art. 109 III:

"Zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates bis zur Dauer eines Jahres durch Rechtsverordnung Vor-

8) a.a.O., Tz 491

9) Kommt dem Beschluß des EWG-Ministerrates vom 14. April 1964 entgegen.

10) a.a.O., Tz 488 f.

schriften über Ausmaß und Art der öffentlichen Verschuldung erlassen."¹¹⁾

Mit Rücksicht auf einen ungestörten Wirtschaftsablauf sei es dringend nötig, die kreditpolitischen Notwendigkeiten und Wünsche der öffentlichen Körperschaften besser als bisher auf die Lage des Kapitalmarktes abzustimmen.

Dies könnte zwar auch am "runden Tisch" geschehen. Ob dies in einer krisenhaften Lage möglich wäre, sei aber ungewiß. Deshalb und für einen schnellen Gesundungsprozeß scheine eine verfassungsrechtliche Normierung geboten.

Ein Verstoß gegen die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Länder wird von der Kommission nicht gesehen, da die Inanspruchnahme des Kreditmarktes von beschränkter Dauer in die bestehende einheitliche Staatsfinanzwirtschaft mit einbezogen worden sei.¹²⁾

Dabei hätte sich in den letzten Jahrzehnten die Überzeugung durchgesetzt, daß die Instrumente der Fiskal- und Kreditpolitik nicht die einzigen Mittel öffentlicher Interventionen darstellten, wohl aber ohne sie keine Aussicht auf Erfolg bestünde.¹³⁾

Die Kommission lehnte es ab, den Bund zu ermächtigen, auf die Ausgabenwirtschaft der anderen Körperschaften Einfluß zu nehmen. Sie sah darin erhebliche rechtliche Bedenken, insbesondere hinsichtlich des Art. 79 III GG, aber auch sachliche, nämlich in der Gefahr des Dirigismus.¹⁴⁾

11) a.a.O., Tz 516

12) a.a.O., Tz 518

13) a.a.O., Tz 472

14) Bemerkenswert die abweichende Ansicht Fischer-Menshausens (Tz 512a), der auch eine Ermächtigung über Ausmaß und Art der "öffentlichen Aufgaben" verfassungsrechtlich normiert sehen wollte.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß das Troeger-Gutachten - neben den konkreten Feststellungen und Änderungsvorschlägen - den 'Verfassungskräften' in unserem Land in einem wichtigen Teilbereich einen Weg zur Lösung der Aufgabe gezeigt hat, Verfassungstext und politische Wirklichkeit in ihren Spannungen erkennbar zu machen und in Einklang zu bringen. Es fordert "zu einer Gesamtbetrachtung der Situation des deutschen Föderalismus, vor allem seiner Sinngebung und Rechtfertigung in der Gegenwart" heraus.¹⁵⁾

4.22 Stellungnahme zum Gutachten der Kommission für die Finanzreform: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung

In der Stellungnahme wird zunächst das Problem aufgezeigt, ob durch die mögliche Änderung des Art. 109 GG den Ländern Kompetenzen entzogen werden.

Es wird dann ausgeführt, daß es weniger darum gehe, den Ländern tatsächlich ausgeübte Kompetenzen zu entziehen, als darum, die dem Bund bisher freiwillig zugestandenen Rechte verfassungsmäßig zu verankern.¹⁶⁾

Diese Festlegung sei in ihren Auswirkungen nicht zu unterschätzen. Denn bisher hätten die Länder gewisse Vereinbarungen mit dem Bund auf freiwilliger Basis treffen, aber auch auf die Mitwirkung verzichten können. Dies sei dann ausgeschlossen. Es läge also eine Verminderung der verfassungsrechtlich gesicherten Zuständigkeiten der Länder insgesamt vor.

Die Bedenken der Kommission, den Absatz 3 des Art. 109 GG auch auf die Ausgabenwirtschaft zu beziehen, werden als übertrieben bezeichnet. Dies wird mit der engen Begrenzung des Art. 79 III GG und der Erfahrung mit freiwilligen Absprachen in 'Notzeiten'

15) Kölble, DÖV 1967, S. 1 f. Anm. 42; Patzig AÖR Bd. 92, S. 356

16) Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 5

begründet.¹⁷⁾ Man schließt sich also dem Sondervotum Fischer-Menshausens an, schränkt jedoch später ein, man sollte diesen "so schwerwiegenden Eingriff in die Finanzhoheit" erst dann realisieren, "wenn sich nach einer längeren Zeit der Erprobung alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern als Fehlschlag erweisen sollten".¹⁸⁾

Füge man einen Absatz 3, wie vorgeschlagen, ein, so sei die Ermächtigung der Bundesregierung richtig, damit diese so schnell wie möglich handeln könnte und keine verfahrensbedingten Verzögerungen sie hinderten - natürlich unter Berücksichtigung der Rechtsstaatlichkeit und der Stellung des Parlaments.

Von der Notwendigkeit her gesehen stellt man die Frage, ob es nicht besser wäre, den vorgesehenen Absatz 2 nicht verfassungsrechtlich, sondern in einem einfachen Zustimmungsgesetz zu normieren, da er keine bindende Wirkung besitzen könne.¹⁹⁾

Insgesamt betrachtet werden in der Stellungnahme ähnliche bzw. zum Teil sogar dieselben Ansichten vertreten wie im Troeger-Gutachten.

4.23 Die große Finanzreform - Gutachten -:

Institut "Finanzen und Steuern"

Das vom Institut "Finanzen und Steuern" angefertigte Gutachten fordert, daß sinnvolle und zweckmäßige Reformmaßnahmen nicht durch abänderungsfähige Bestimmungen des Grundgesetzes ausgeschlossen werden dürfen.²⁰⁾

Es kommt zu dem Ergebnis, daß unabdingbare Verfassungssätze - Art. 79 III und Art. 28 GG - durch die geplanten Reformen nicht verletzt werden und verlangt deshalb entsprechende Verfassungsänderungen.

17) a.a.O., S. 6 f.

18) a.a.O., S. 72

19) a.a.O., S. 8

20) Die große Finanzreform, S. 63

Materiell begründet werden die Forderungen mit den Wandlungen im gesteigerten Wohlfahrtsstaat, die durch die Entwicklung zur hochindustriellen Gesellschaft entstanden sind. Das Gutachten stellt dabei - zu Recht - den Produktivitätszuwachs in den Mittelpunkt, als Forderung an die Wirtschaft wie auch an die Regierung. Denn die Produktivität sei zum Leitbild auch des öffentlichen Finanzwesens geworden.

Dies habe zu einem exzessiven Wohlfahrtsstaat geführt, da die bisher 'marktkonformen' Maßnahmen (Zölle, Währung, Diskontsätze etc.) durch strukturverändernde (Notstandsgebiete) oder strukturerhaltende (Landwirtschaft, Bergbau) ergänzt würden.²¹⁾

Das Institut hat es nicht als seine Aufgabe betrachtet, fertige Anregungen oder formulierte Gesetzesvorschläge vorzulegen.

Im Hinblick auf Art. 109 GG empfiehlt es nur, ein übereinstimmendes Haushaltsrecht für Bund und Länder zu schaffen, gegebenenfalls im Wege einer Grundgesetzänderung. Nur so könne eine der gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklung entsprechende Ordnung im Gesamthaushalt der Bundesrepublik realisiert werden.

Dabei dürfe nicht außer acht gelassen werden, bei der Herstellung optimaler, einheitlicher Lebensverhältnisse die Eigenstaatlichkeit der Länder grundsätzlich zu respektieren.²²⁾

4.3 Wirtschaftliche Situation bei Einbringung des Entwurfs zur Änderung des Art. 109 GG durch die Bundesregierung Erhard

Mitte der sechziger Jahre hatte sich die Situation, die am Anfang jenes Jahrzehntes bestand, weiter verschärft.

21) a.a.O., S. 142

22) a.a.O., S. 155 f.

Die Preissteigerungen beruhten jetzt aber mehr auf dem enormen Einfuhrsog, der durch die im Inland herrschende Übernachfrage, insbesondere an Konsumgütern, bestand. Diese Situation wurde noch durch übermäßige Lohnsteigerungen, bedingt durch den restlos ausgeschöpften Arbeitsmarkt, verschlimmert, die in keinem Verhältnis zur Produktivitätsverbesserung standen.

Die Bundesbank erhöhte den Diskont und verschärfte ihre Restriktionsmaßnahmen, die dieses Mal, wenn auch langsam, wirksam waren, da sich die Überschüsse aus dem Export von 5,4 Milliarden DM im Jahre 1965 in ein Leistungsbilanzdefizit von 400 Millionen DM verwandelt hatten. Zahlungsbilanzüberschüsse konnten den Restriktionen nicht entgegenwirken.²³⁾

Eine weitere Ursache lag in der Budgetumverteilung. Durch Wahlversprechen und Versäumnisse vergangener Jahre mußten große Sozialinvestitionsprogramme realisiert werden, was nur durch Kreditaufnahme möglich war.

Diese Kreditnachfrage der öffentlichen Körperschaften sowie die restriktiven Maßnahmen der Notenbank führten zu exorbitanten Zinssteigerungen.

In der Industrie führte das dazu, daß Netto- und Zusatzinvestitionen zurückgestellt wurden, obwohl vor allem Strukturumwandlungen unbedingt erforderlich waren.

Ende 1966 hatte sich die Lage so zugespitzt, daß die Vollbeschäftigung in Gefahr geriet: Die Kurzarbeit nahm zu, teilweise kam es sogar zu nicht nur saisonbedingten Entlassungen.

23) Im Jahre 1965 hatte die Bundesrepublik einen Passivsaldo der laufenden Posten der Zahlungsbilanz in Höhe von 6,2 Milliarden DM

Die Konjunktur war durch eine leichte "recession" bestimmt, die zur Befürchtung Anlaß gab, in eine massive Depression umzuschlagen.²⁴⁾

Immer entschiedener wurde ein schlagkräftiges und unverzügliches Eingreifen der Bundesregierung verlangt.²⁵⁾

Selbst zurückhaltend formulierende Politiker stellten fest, Art. 109 GG (a. F.) entwickele sich zu einem nationalen Unglück.²⁶⁾

Deshalb brachte die Bundesregierung Erhard einen Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 109 GG ein, um eine stabilitätsgerechte Haushaltspolitik der öffentlichen Körperschaften zu ermöglichen.

4.31 Vorschlag zur Änderung des Art. 109 GG der Bundesregierung Erhard

Nach dem Entwurf der Bundesregierung Erhard sollte der Art. 109 GG zukünftig aus vier Absätzen bestehen; Art. 109 GG (a.F.) sollte, wie in den Kommissionsvorschlägen, Absatz I werden.

Im Gegensatz zur Auffassung der Finanzreformkommission, in Anlehnung aber an das Minderheitsvotum Fischer-Menshausens und die Stellungnahme der Friedrich-Ebert-Stiftung muß Absatz II auch für Länder und Gemeinden die Verpflichtung enthalten, eine antizyklische Haushaltsgestaltung zu unterstützen. Um bei der näheren Ausgestaltung dieser Pflicht durch den Bund die Belange auch der anderen Körperschaften zu wahren, wurde in Absatz IV die Mitwirkung des Bundesrates vorgesehen.

24) vgl. Stucken, FA 1968, S. 202 ff

25) z. B. Schüssler, NJW 1964, S. 951

26) Etzel, Der Spiegel 1966, Nr. 47, S. 50

Absatz III des Entwurfs unterschied sich ursprünglich nur in der Formulierung, nicht aber in der Zielsetzung von dem Vorschlag der Finanzreformkommission. Während nach letzterer Verordnungen mit Zustimmung des Bundesrates ergehen sollten, wurden nach dem Regierungsentwurf "die öffentliche Verschuldung" durch ein Bundesgesetz konkretisiert und damit dem Verordnungsgeber Schranken gesetzt.²⁷⁾

Aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates wurden Absatz 3 und 4 in einem neuen Absatz III zusammengefaßt.

Während unter Ziffer 1 mehr auf eine programmatische Haushaltspolitik Bezug genommen wurde, sind in Ziffer 2 die Instrumente einer antizyklischen Konjunkturpolitik grob skizziert.

Der Bundesregierung sollen in dem zu schaffenden Ausführungsgesetz nur Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen erteilt werden, die der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterliegen.²⁸⁾

Durch den Fortfall von Absatz 4 ist Absatz 2 durch Rechtsverordnungen nicht durchsetzbar, sondern sollte wohl nur als Leitlinie für das Haushaltsgebaren von Bund und Ländern gelten.

4.32 Juristische Bedenken und Gegenbedenken zu diesem Entwurf

1. Gegen den Entwurf der Bundesregierung wurden insbesondere im Parlament Bedenken angemeldet:

27) Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode: Drucksache V/890, S. 11

28) Der genaue Wortlaut des Entwurfs bzw. der Entwürfe ist in Bundestagsdrucksache V/890, S. 2, 31 nachzulesen.

Der Entwurf eröffne den Weg in eine regierungspolitische Willkür, da ein objektiviertes Instrument der Erkenntnis, sei es in Form einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, sei es in jährlich zu erstellenden Wachstumsberechnungen von Produktion, Produktivität, Investition, Spar- und Konsumquote fehle.²⁹⁾

Dem wurde entgegengehalten, durch die Grundgesetzänderung werde die Regierung nicht unmittelbar ermächtigt, sondern erst durch das Ausführungsgesetz zu Art. 109 GG. Das bedeute, daß Verordnungen nur im Rahmen des Art. 80 GG möglich seien, also hinreichend konkretisiert und limitiert sein müßten. Eine Ermessenswillkür der Regierung oder eine Gedankenverbindung zu Art. 48 WV sei fehl am Platze.³⁰⁾

Auch der Vorschlag, eine potentielle Willkür durch die Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates auszuschließen, wurde aus Gründen der Praktikabilität in Gefahrensituationen abgelehnt. Zudem ständen verfassungssystematische Bedenken entgegen. Denn qualifizierte Mehrheiten des Bundesrates sind - abgesehen von Art. 61 Abs. 1 Satz 3 GG - nur in Art. 79 Abs. 2 GG vorgeschrieben. Dieser Artikel behandelt die Grundgesetzänderung, was vom materiellen Gehalt her gesehen mit einer Rechtsverordnung, z. B. über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen, nicht vergleichbar sei.

Darüber hinaus würden Steuergesetzen oder Bundesgesetzen nach Art. 106 GG auch nur mit der einfachen Mehrheit der Mitglieder des Bundesrates zugestimmt.³¹⁾

29) Näheres s. 298. Sitzung des BR vom 5.8.1966, S. 175, 178 (Weichmann)

30) Erhard, 55. Sitzung des BT vom 14.9.1966, S. 2657

31) s. Deutscher Bundestag - 5. Wahlperiode: Drucksache V/890, S. 31

2. In genauer Erfüllung des Grundgesetzes sei einer staatsvertraglichen Regelung gegenüber einer Grundgesetzänderung der Vorzug zu geben. Denn durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung seien die Grenzen des Art. 79 III GG (Bundes- und Rechtsstaatsprinzip) nicht eingehalten. Der Entwurf setze sich mit den mühseligen Formen, wie sie im föderativen Prinzip des Grundgesetzes vorgesehen seien, nicht ernsthaft auseinander.³²⁾

Diese Auffassung der damaligen Opposition wurde von der Regierungskoalition nicht geteilt.

Man hielt jene Lösungsvorschläge für verfassungsrechtlich bedenklich, da sie gegen die bundesstaatliche Ordnung verstießen.

Durch einen solchen Vertrag würden nämlich die Kompetenzen von Bund und Ländern tangiert; in diesem Fall würden die Länder auf einen Teil ihrer Hoheitsrechte freiwillig verzichten. Dies sei nur durch ein Verfahren möglich, das im Grundgesetz festgelegt sei. Dadurch ergäbe sich zudem ein wichtiger Unterschied, da verfassungsändernde Gesetze "nur" einer Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat bedürften, während bei einem Staatsvertrag einstimmiges Zusammenwirken von Bund und Ländern erforderlich sei.³³⁾

Auch würde eine dritte Ebene geschaffen, die dem zweigliedrigen Staatsaufbau (Bund - Länder) widerspräche und keiner Kontrolle unterläge, da die parlamentarische Verantwortung den Ländern gegenüber entfalle, dem Bund aber nicht zugeordnet sei.³⁴⁾ Wichtig sei auch der Anlaß zu diesem

32) Jahn, 56. Sitzung des BT vom 15.9.1966, S. 2733; ebenso Zinn, 298. Sitzung des BR vom 5.8.1966, S. 183 f.

33) Lenz, 56. Sitzung des BT vom 15.9.1966, S. 2727

34) Genscher, in ders. Sitzung, S. 2728 f.

Entwurf: es müsse eine Grundlage geschaffen werden, von der aus eine konjunktur- und wirtschaftspolitische Linie ausgehen könne. Dabei müßten alle öffentlichen Hände beteiligt sein. Dies sei aber bei einem Staatsvertrag nicht möglich, da die Gemeinden nicht verpflichtet werden könnten.

Auch wenn man davon ausgeht, die Länder könnten auf Rechte verzichten, so ist eine Verpflichtung zu Lasten Dritter auf keinen Fall möglich. Denn die Gemeinden haben nach Art. 28 Abs. 2 GG eine weitgehende Autonomie, die die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft beinhaltet. Auch durch eine potentielle Änderung der Länderverfassungen ist dies nicht zu erreichen, da dies nur dem Bund möglich ist, dem die institutionelle Garantie gegeben ist.³⁵⁾

Selbst wenn man die immense Schwierigkeit der erforderlichen Einstimmigkeit bei einer staatsvertraglichen Lösung nicht berücksichtigt, würde die erstrebte Wirkung nicht erzielt, daß nämlich die öffentlichen Hände in allen Ebenen mitwirken, um die konjunktur- und wirtschaftspolitische Linie, die der Bund beschlossen hat und durchführt, zu unterstützen.³⁶⁾ Denn nur in der Gesamtheit der Haushalte liegt der Schlüssel zu einer wesentlichen Beeinflussung des Kapital- und Konjunkturseschehens.

Die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Probleme schienen allen Parteien bei einer Grundgesetzänderung ähnlich dem Regierungsentwurf lösbar. Dies wird ersichtlich aus den von der Opposition verlangten "fünf Essentials", in denen nur eine stärkere parlamentarische Kontrolle gefordert wurde:

35) Jäger, 56. Sitzung des Bundestages vom 15. Sept. 1966, S. 2750

36) Genscher, a.a.O.

alle Handlungen der Regierung können innerhalb sechs Wochen vom Bundestag außer Kraft gesetzt werden.³⁷⁾

37) Schiller, 55. Sitzung des Bundestages vom 14. Sept. 1966, S. 2672f.
(die anderen Essentials sind wirtschaftspolitischer Natur);
vgl. auch Möller, 56. Sitzung des BT vom 15. Sept. 1966, S. 2754

Fünfter Teil (5)

5.1 Regierungsvorlage

Nachdem die Regierung Erhard im Dezember 1966 zurückgetreten war, wurde die Initiative zur Änderung des Grundgesetzes von der darauffolgenden Regierung Kiesinger weitergeführt.

Nach einer mehrmonatigen Einarbeitungszeit fand die zweite und dritte Lesung des von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurfs am 10. Mai 1967 statt.

Die sogenannte Große Koalition, die sich als ein wichtiges Ziel gesetzt hatte, Konjunktur- und Stabilitätspolitik mit einer breiten parlamentarischen Mehrheit normativ zu fassen, hatte sich für eine Grundgesetzänderung entschieden. Diese sollte Grundlage für ein Ausführungsgesetz sein.

Man glaubte aber im Gegensatz zu dem ursprünglichen Entwurf, nicht nur die öffentlichen Hände 'kontrollieren' zu müssen, die zwar einen entscheidenden Faktor bildeten¹⁾, sondern auch die private Wirtschaft und der Normalverbraucher sollten mit einbezogen werden.

Auch war nun die Stabilität nicht mehr allein das entscheidende Ziel. Das Wachstum der Wirtschaft sollte ebenfalls mit einbezogen werden.

1) Die öffentlichen Ausgaben im Jahre 1965 machten 39,3 % des Bruttosozialproduktes aus. Der Anteil der öffentlichen Hand an Bauinvestitionen betrug 28,9 %. Weitere Zahlen in Bundestagsdrucksache V/890, S. 9

5.2 Beratung und Beschlußfassung des 15. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes durch den Bundestag

Bei der Erläuterung des Berichts des Rechtsausschusses zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes im Bundestag wurden in der zweiten Lesung kurz die Hauptprobleme angerissen. Hier sollen nur die Punkte wiedergegeben werden, auf die nicht unter den 'verfassungsrechtlichen Aspekten'²⁾ einzugehen ist.

Es gab Richtungen, die eine Neufassung dieses Artikels für unnötig hielten. Man argumentierte, es bestehe eine immanente Verpflichtung von Bund und Ländern, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu fördern, vor allem die Stabilität der Währung zu sichern. Diese Pflicht gehe der Selbständigkeit der Hauswirtschaft von Bund und Ländern vor.³⁾

Durch Art. 73 Ziff. 4 GG könne von den Ländern aufgrund eines zu erlassenden Bundesgesetzes eine konjunkturgerechte Politik verlangt werden.

Diesem potentiellen konjunkturpolitischen Instrumentarium wurde aber von anderer Seite ⁴⁾ widersprochen. Diese vertritt die Ansicht, daß das 'Währungswesen' zwar den Bund zu unmittelbar wie mittelbar lenkenden Eingriffen ermächtigt, die der Ge-

2) siehe siebter Teil

3) Hettlage, Geldwert und öffentliche Finanzen, S. 65 f.;
so auch Senf, ebenda, S. 99; Schüssler NJW 1964, S. 951, 957;
vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 73 Rdn. 64,
Lindacher, Verfassungsrechtliche Grundlagen ..., S. 32

4) Grund, Geldwert und Finanzen, S. 120; Hüchting, ebenda, S. 122,
Patzig, DVBl. 1966, S. 674 f.; v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz,
Art. 73 Anm. VII 2 b; Köttgen, AfK 1966, S. 14,
Eberhard, Bay VBl. 1967, S. 219;
vgl. Körber, Öffentlich-rechtliche Entschädigung ..., S. 14

fährdung der Währung vorbeugen. Man bejaht also ein monetäres konjunkturpolitisches Instrumentarium, lehnt aber ein wirtschaftspolitisch ausgerichtetes ab.⁵⁾

Diese Unsicherheit, ob konjunktursteuernde Gesetze, die die öffentlichen Hände tangierten, bereits durch Art. 73 Ziff. 4 GG gedeckt wären, wurde durch die Neufassung des Art. 109 GG beseitigt.

Auch der Richtung, eine konjunkturpolitische Aktivität des Bundes auf Art. 74 Ziff. 11 GG zu stützen, ist damit eine Absage erteilt, zumal Länder und Gemeinden nach dieser Vorschrift nur einer allgemeinen wirtschaftlichen Regelung, ähnlich der Privatwirtschaft, hätten unterworfen werden können.⁶⁾

Die früheren Vorschläge, die Problematik der Konjunktursteuerung durch Staatsverträge zu lösen, wurden nicht mehr vorgebracht. Alle Parteien waren sich einig, auch die Gemeinden mit einbeziehen zu müssen, was nur durch eine Grundgesetzänderung möglich war.⁷⁾

Als entscheidende Änderung gegenüber dem ursprünglichen Regierungsentwurf wurde festgelegt, daß die Instrumente zur Konjunkturbeeinflussung nicht durch Rechtsverordnungen, sondern nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden können. Eine Ausnahme bildet Absatz 4 des Artikels, in dem eine Ermächtigung zur Durchführung in einem solchen Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist. Diese kann aber nur der Bundesregierung erteilt werden und ist aufzuheben, wenn der Bundestag dies verlangt.

5) v. Mangoldt-Klein, a.a.O.; Wagner, DÖV 1968, S. 604, mit der Bemerkung, daß dies deshalb so zu beurteilen sei, weil die h. L. Haushaltswirtschaft nicht nur als "kassentechnisch und rechnerisch selbständig" definiert hätte, sonst wäre der Gegenmeinung recht zu geben.

6) Stern, NJW 1967, S. 1832

7) vgl. Wilhelmi, 108. Sitzung des BT vom 10. Mai 1967, S. 5099

Nach einer kurzen Beratung und dritten Lesung wurde die Verfassungsänderung mit der erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages (Art. 79, Abs. 2 GG) beschlossen.⁸⁾

5.3 Beratung des 15. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes durch den Bundesrat und das Zustandekommen dieses Gesetzes;
Inkrafttreten.

Bei der Beratung der Grundgesetzänderung im Bundesrat am 2. Juni 1967 sind einige Verbesserungen angeschnitten worden, die hier nur insoweit dargelegt werden sollen, als sie in späteren Abschnitten nicht noch ausführlich zu behandeln sind.⁹⁾

Zunächst ist das Abgehen der Länder von der Forderung nach einer Zustimmung von zwei Dritteln des Bundesrates zu den Rechtsverordnungen nach Absatz 4 zu erwähnen.

Dies wurde in der Debatte damit begründet, die Eingriffe seien nicht so schwerwiegend, daß eine derartige Abkehr von den Prinzipien des Grundgesetzes in Gestalt dieser qualifizierten Mehrheit gerechtfertigt sei. Wichtig sei auch, daß dadurch die Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesregierung zu schwerfällig werden könnten.

Politisch sei die Bundesregierung auf den Konsensus mit den Ländern angewiesen. Wenn nämlich Kampfabstimmungen im Bundesrat allein Handlungsgrundlage sein sollten, würden die entsprechenden Maßnahmen leicht zu durchbrechen sein.¹⁰⁾

8) 108. Sitzung des BT vom 10. Mai 1967, S. 5100/5105:
336 Ja-Stimmen, keine Nein-Stimmen, 28 Enthaltungen.

9) Sechster und Siebter Teil

10) Heinsen, 310. Sitzung des BR vom 2. Juni 1967, S. 94 f.;
ebenso Schiller, 108. Sitzung des BT vom 10. Mai 1967, S. 5099

Insgesamt würden in dem jetzt vorliegenden Gesetz die Anwendungs- und Wirkungsmöglichkeiten bei Eingriffen zur Konjunkturbeeinflussung wesentlich erweitert. Nicht nur die Stabilität der Währung, sondern auch Wirtschaftsbelebung wie -dämpfung seien wichtige Faktoren.¹¹⁾

Die warnend vorgetragenen unterschiedlichen Auffassungen im ersten Durchgang schienen beseitigt. Der Bundesrat beschloß einstimmig¹²⁾ die Grundgesetzänderung und übertraf damit die vorgeschriebene Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates (Art. 79 Abs. 2 GG).

So trat am 14. Juni 1967 das 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹³⁾ in Kraft. Art. 109 GG hatte nun folgende Fassung:

1. Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.
2. Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.
3. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.
4. Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über

11) Schwarz, 310. Sitzung des BR vom 2. Juni 1967, S. 96

12) Lemke, ebenda, S. 105

13) BGBI. I, S. 581

1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und
2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen),

erlassen werden.

Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz.

Sechster Teil (6)

6.1 Die wirtschafts- und finanzpolitische Tragweite der Neufassung

Unter dem Druck der wirtschaftlichen Entwicklung haben sich die politischen und administrativen Kräfte in der Bundesrepublik Mitte der sechziger Jahre durchgerungen, den Einsatz des gesamten Staatshaushaltes im Rahmen einer von der Wissenschaft seit einer Generation dringend geforderten Konjunktur- und Beschäftigungspolitik ("fiscal policy") in der Verfassung zu verankern. Das hatte ein geplantes Defizit oder einen geplanten Überschuß des Budgets zur Folge. Ferner mußte die bisher sehr selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern koordiniert und entsprechend modifiziert werden. Im übrigen fand diese sogenannte Fiscal-Revolution in vielen Ländern der westlichen Welt fast zur gleichen Zeit statt, voran in den Vereinigten Staaten.¹⁾

Die Haushaltspolitik strebt nun auch die Ziele an, die Konjunktur zu stabilisieren und ein angemessenes Wirtschaftswachstum zu sichern. Sie muß dann folgerichtig vom Grundsatz des ausgeglichenen Budgets abweichen, wenn dieser mit den erklärten Zielen der Wirtschaftspolitik nicht vereinbar scheint.²⁾

-
- 1) Ausführliches hierzu im Buche des Nixon-Beraters und Mitglieds des Council of Economic Advisers, Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America*; siehe auch Recktenwald, *Finanzpolitik*; ferner interessant für den Meinungsumschwung in der Bundesrepublik ist eine vergleichende Betrachtung mit der niederländischen Finanzpolitik: Albeck, *Stabilisierungspolitik ...*, S. 91 ff, 94 ff
 - 2) Dürr, *Kompodium der Volkswirtschaftslehre* Bd. 2, S. 237. Auf die Grundsätze der Lehre vom zyklischen, vom stabilisierenden und vom kompensatorischen Budgetausgleich soll hier nicht näher eingegangen werden, da sie keinen unmittelbaren Niederschlag in Art. 109 GG gefunden haben.

Der Mechanismus sei kurz erläutert:

In Zeiten eines Konjunkturabschwungs oder einer Depression nimmt die öffentliche Hand Kredite auf oder schöpft Geld ab, um das rückläufige Steueraufkommen auszugleichen und damit einen Rückgang der Staatsausgaben zu vermeiden oder in Grenzen zu halten.

Ist bereits Arbeitslosigkeit eingetreten, soll mit Hilfe dieser Mittel die Wirtschaftstätigkeit angekurbelt werden. In der Phase eines Konjunkturanstiegs oder der Hochkonjunktur legt sie zur Dämpfung der zu hohen Nachfrage Geldeinnahmen still, die sie später zur Rückzahlung der Kredite oder künftig als Mittel zur Wirtschaftsbelebung verwendet. Eine solche Haushaltspolitik steht natürlich im scharfen Gegensatz zur sogenannten Parallelpolitik. Nach ihr sollen sich die öffentlichen Ausgaben nach den Einnahmen, insbesondere dem Steueraufkommen, richten. Die Grundfunktion der anti-zyklischen Fiskalpolitik ist aber die Steuerung des Saldos zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.³⁾

Bevor nun auf die Einzelteile einer solchen Fiskalpolitik einzugehen ist, wie sie in Art. 109 GG ihren rechtlichen Niederschlag findet, soll der bereits mehrfach verwandte Begriff Konjunktur näher erläutert werden.

6.21 Der Begriff Konjunktur

Unter Konjunktur sind sämtliche ökonomischen Bewegungsvorgänge zu verstehen, die zu einer von ihrer Richtung und Intensität bestimmten wirtschaftlichen Gesamtlage zusammenwirken.⁴⁾

Der gelegentlich mit diesem Begriff verbundene Aufschwung der Wirtschaft ist zu eng; vielmehr wird sowohl der Aufschwung wie

3) Patzig, AÖR 92, S. 350

4) Dr. Gablers Wirtschaftslexikon, Bd. 1, Sp. 2226

ein Gleichgewicht als auch die Krise darunter zu subsumieren sein. Konjunktur ist also nicht der Ausdruck für eine bestimmte Wirtschaftslage. Sie bezeichnet den meist zyklischen Ablauf schlechthin.

6.22 Kann man "Konjunktur" messen?

Unstrittig ist, daß die Konjunkturzyklen in markante Abschnitte, in Phasen, einzuteilen sind. Dagegen sind die Ansichten konträr, wenn es die Frage zu beantworten gilt, wieviele Phasen es gibt und welche Indikatoren man zu ihrer Bestimmung einsetzen soll.

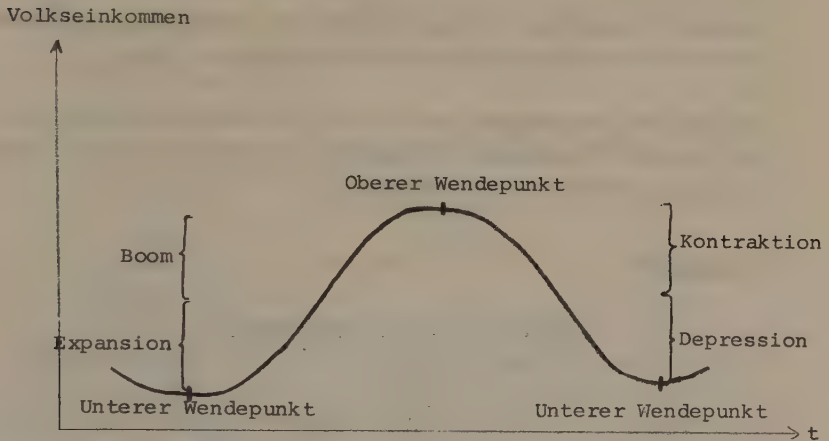
Hier sollen die Klassifikationen nach Haberler⁵⁾ und Schumpeter⁶⁾ unberücksichtigt bleiben. Wir gehen stattdessen auf die modernen Theorien ein, da diese sich bemühen, eine für alle Konjunkturverläufe (also auch für solche in einer permanenten Wachstumsphase) brauchbare Einteilung zu entwickeln.

Nach dieser Klassifikation beginnt nach dem unteren Wendepunkt die Expansionsphase, die in den Boom übergeht. Der obere Wendepunkt ist dann erreicht, wenn die Produktionsfaktoren voll ausgeschöpft sind, das reale Volkseinkommen nicht mehr erhöht werden kann und starke Preissteigerungen eintreten. Ist dieser Punkt erreicht, geht der Prozeß in eine Schrumpfung über. Sinkt das Volkseinkommen absolut, spricht man von einer Kontraktion, fallen lediglich die Wachstumsraten, von einer Rezession. Kurz vor Erreichen des unteren Wendepunktes setzt

5) Dürr, Prosperität und Depression, S. 258, der in zwei Phasen und zwei Wendepunkten unterscheidet.

6) ders., Konjunkturzyklen, Bd. 1, S. 218. Dieser teilt in vier Phasen ein, wobei er einen "Gleichgewichtspfad" annimmt.

die Depressionsphase ein. Diese idealtypische Einteilung verdeutlicht folgende Skizze:⁷⁾



Bildlich gesehen verläuft die Konjunktur also in "Wellen". Zwar hat man versucht, diese Konjunkturwellen empirisch zu erfassen und einzuordnen⁸⁾, eine Gesetzmäßigkeit ist indessen aus solchen Beobachtungen nicht abzuleiten, da der Nachweis stark von den jeweiligen Meßverfahren der Statistik abhängt.

Doch liegt nicht nur ein statistisches Problem vor. So ist die Antwort auf die Fragen umstritten, welches die Ursachen der Schwankungen sind und mit Hilfe welcher Indikatoren man die Konjunktur ausdrücken und erfassen kann. Einerseits

7) vgl. bei Woll, Volkswirtschaftslehre, S. 287

8) Schumpeter hat sie in drei Arten aufgegliedert: Kondratieff- (57 Jahre), Juglar- (9 1/2 Jahre) und Kitchinwellen (3 1/2 Jahre): vgl. ders., a.a.O., S.173 ff
vgl. auch die Ausführungen Mitchells über die Dauer von Konjunkturzyklen: Der Konjunkturzyklus, S. 338 ff

Tabelle

Zusammensetzung des zehnstufigen Gesamtindikators

Lfd. Nr.	Reihe	Obere Toleranzgrenzen				Normwert	Untere Toleranzgrenzen			
		4	3	2	1		1	2	3	4
1	Auftragseingang aus dem inl. Verbrauchsgüterindustrien	21,0	17,0	13,5	10,0	6,0	4,0	0	-3,0	-7,0
2	Auftragseingang aus dem inl. Investitionsgüterindustrien	27,0	24,0	19,0	14,0	11,3	8,0	1,0	-6,0	-10,0
3	Auftragseingang, Maschinenbau	34,0	30,0	25,0	17,0	12,3	10,0	1,0	-7,0	-11,5
4	Beurteilung der Fertigwarenlager in der Verarbeitenden Industrie ¹⁾ ²⁾	-17,5	-12,5	-7,5	-3,0	0	5,0	10,0	15,0	20,0
5	Beurteilung der Fertigwarenlager in den Investitionsgüterindustrien ¹⁾ ²⁾	-22,0	-18,0	-10,5	-3,0	0	3,0	10,5	18,0	22,0
6	Lohnsumme je geleistete Arbeiterstunde, Industrie insgesamt (ohne Energie und Bau)	14,5	13,0	11,5	10,0	9,2	8,5	7,5	6,5	5,5
7	Industrielle Nettoproduktion, Verarbeitende Industrie	13,0	12,0	11,0	9,0	7,0	6,0	3,5	1,0	0
8	Industrielle Nettoproduktion, Investitionsgüterindustrien	15,5	13,5	11,0	8,0	7,2	6,0	2,5	1,0	0
9	Geldvolumen ³⁾	12,0	10,0	8,8	7,5	7,0	6,5	5,3	4,0	3,0
10	Kurzfristige Kredite der Kreditinstitute an inländische Unternehmen und Privatpersonen ⁴⁾ ..	15,5	13,0	10,5	8,0	7,4	7,0	6,0	5,0	4,0
11	Zahl der Arbeitslosen ⁵⁾	-40,0	-28,0	-16,0	-4,0	0	3,0	16,0	28,0	42,0
12	Tariflohn- und -gehaltsniveau je Stunde (Gesamtwirtschaft) ⁶⁾	9,5	8,7	8,0	7,0	6,7	6,0	5,0	4,5	4,0

¹⁾ Toleranzgrenzen in bezug auf Ursprungswerte festgesetzt.

²⁾ Toleranzgrenzen in % invertiert berechnet

³⁾ GMD 1950

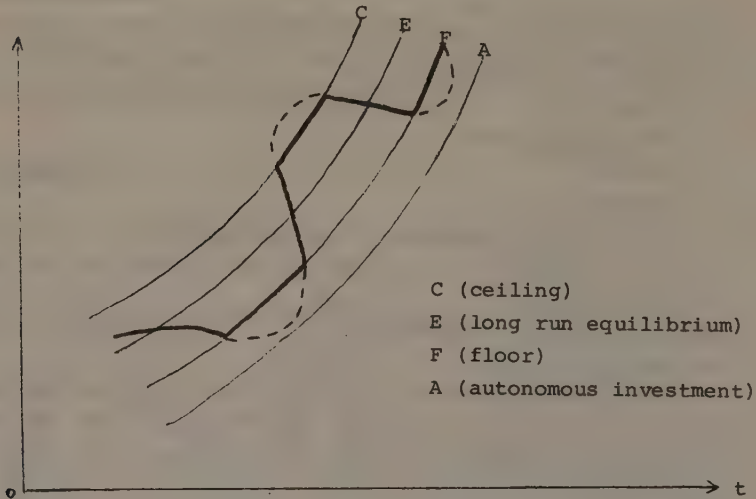
Darauf sind sowohl die verschiedenen Phasen als auch die Indikatoren stark verfeinert worden. Der Sachverständigenrat benutzt zwölf Kriterien, die er in einem Gesamtindikator zusammenfaßt.

Geht man nicht von einem Gesamtindikator aus, können je nach Wertmaßstab oder Kriterium in einer Periode die Konjunkturwellen verschieden sein. Aufgabe der Konjunkturtheorien ¹¹⁾ ist es u. a., die richtigen Indikatoren zu finden und Wege aufzuzeigen, diese zu erfassen. Sie will den kurz- und mittelfristigen Konjunkturablauf beobachten, erklären und vorher-sagen.

11) Einen Überblick über die verschiedenen Konjunkturtheorien bieten Haberler, a.a.O., S. 114 ff sowie Weber, Konjunktur- und Beschäftigungstheorie

Neuerdings versucht die Ökonomiewissenschaft, die Erklärung der beiden Phänomene Konjunktur und Wachstum miteinander zu verknüpfen. Die nachstehende Graphik soll diese Zusammenhänge deutlich machen:

Realeinkommen



Durch die realen Kapazitätsbeschränkungen (C nach oben, F nach unten) sind den explosiven Schwankungen Grenzen gezogen, sofern das Realeinkommen als Bezugsgröße gewählt wird.¹²⁾

Auf die Erkenntnisse dieser modernen Theorien muß letztlich jede Interpretation des Art. 109 GG zurückgreifen, wenn man eine optimale Wirtschaftspolitik begründen und durchführen will. Denn das Grundgesetz verpflichtet nunmehr alle öffentlichen Hände, als Ziel eine Konjunktur in diesem Sinne anzuz-

12) vgl. Woll, a.a.O., S. 301 f., der ausführlich darauf eingeht.

streben. Es umschreibt diesen Auftrag mit den Worten, daß "den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen" ist.

6.3 Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Diesen Begriff hat der Verfassungsgeber nicht ausgefüllt, und zwar mit einer als richtig anzusehenden Begründung: Der Ansicht, man solle diesen Begriff durch einen bestimmten Terminus oder durch Erläuterungen überprüfbar machen, stehen die Bedenken gegenüber, man würde auf diese Weise einer wirtschaftswissenschaftlichen Weiterentwicklung der heute herrschenden Lehren entgegenwirken, ja sie zementieren. Denn eine verfassungsrechtliche Festlegung würde das Grundgesetz an eine bestimmte Position der Wirtschafts- und Finanztheorie binden.¹³⁾

In der Literatur wird dieser Begriff etwas undifferenziert als "unbestimmter Rechtsbegriff" bezeichnet. Möller spricht gar von einem "unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum".¹⁴⁾

Auf jeden Fall ist dieser Begriff in der Verfassung ausfüllbedürftig. Er läßt die Möglichkeit offen, neuen volkswirtschaftlichen Lehren zu folgen.

Für die Gegenwart ist die Definition als gültig anzusehen, die in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachs-

13) Möller, a.a.O., Art. 109 Rdn. 10; vgl. RA des BT, 17. Sitzung vom 22. Sept. 1966, S. 3 ff, 13, 19; ebenso Zuck, NJW 1967, S. 1304

14) Möller, a.a.O.; ebenso Stern, NJW 1967, S. 1833, Anm. 32. Die Schwierigkeit der juristischen Terminologie wird im 7. Teil behandelt.

tums der Wirtschaft¹⁵⁾ (StWG) niedergelegt ist. Sie lautet: Die finanzpolitischen Maßnahmen müssen "gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen".

Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht kann man als das (umfassende) Generalziel¹⁶⁾ betrachten. Es wird erreicht, wenn die vier Teilziele realisiert sind. Damit ist der Begriff operational und konkretisierbar.

Zur vollkommenen Realisierung sind die vier Komponenten aber noch in Zahlen auszudrücken, wobei die ersten drei als kurzfristige, die letzte als mittel- oder langfristige Indikatoren einzustufen sind.

Selbst wenn "nur" ein angemessenes und stetiges, anstatt eines maximalen Wirtschaftswachstums gefordert wird, ist die Gefahr von Zielkonflikten offensichtlich.¹⁷⁾ Die jährlichen Haushaltsdebatten belegen dies ausreichend. So sind die Richtwerte für die jeweiligen Ziele in Praxis und Literatur umstritten.

Als theoretisch ideales Gesamtgleichgewicht könnte man eine Situation betrachten, in der die kurzfristigen Indikatoren den Wert Null haben, wobei die Wachstumsrate offenbleibt.

15) BGBI. I, S. 582; vgl. auch Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage vom 14. Aug. 1963 (BGBI. I, S. 685). Damals wurde der Begriff durch das magische Dreieck erläutert, da die Komponente "Wirtschaftswachstum" noch fehlte.

16) Stern/Münch, a.a.O., § 1, Erl. I, S. 76 f.

17) Stucken, a.a.O., S. 204

Im Einzelfall müßte dann eine Steigerung angestrebt werden, die es ermöglicht, daß die übrigen Werte Null betragen.

Diese Auffassung ist nicht haltbar, da sie unreal ist. Denn es besteht erstens ein interdependenter Zusammenhang und zweitens lassen die Einflüsse des Auslands, die disproportional Entwicklung in den einzelnen Regionen und Sektoren eine Umsetzung in die Praxis unmöglich erscheinen.

Zu folgen ist der Meinung von Piduch, der das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als "einen nach wissenschaftlich-empirischen Kriterien zu ermittelnden Idealzustand, der sich stets nur als Ziel durch Beeinflussung seiner Komponenten anstreben läßt",¹⁸⁾ bezeichnet. Unter den gegebenen Bedingungen ist die optimale Zielerfüllung zu sichern. Dabei sind die Konflikte zwischen den vier Zielen wahrscheinlich und gegeneinander abzuwägen.

Welches Ziel nun welchem jeweils unter- oder übergeordnet ist, dafür gibt es weder im Gesetz noch in der Literatur Anhaltspunkte. Diese Entscheidung enthält ein Werturteil, das man wissenschaftlich nicht begründen kann. Sie ist eine rein politische, was Möller wohl mit "Beurteilungsspielraum" meint.

So drücken sich die anzustrebenden Ziele der Bundesregierung in jedem Jahreswirtschaftsbericht in den quantifizierten und qualifizierten Indikatoren aus. Ein kurzer Überblick der tatsächlichen Entwicklung soll verdeutlichen, wie in den letzten Jahren die Prognosen lauteten und bis zu welchem Erfüllungsgrade die Ziele erreicht worden sind.

18) Bundeshaushaltsrecht, Art. 109, Rdn. 17

Tatsächliche Entwicklung (in v.H.)

1967 - 1968 - 1969 - 1970 - 1971 - 1972 ⁺⁾

1. Vollbeschäftigung

Zielwert: 0,8 - 1 % 2,1 1,5 0,8 0,7 0,8 gut 1
Arbeitslosenquote

2. Preisstabilität

Zielwert: 1,5 - 2 % 1,8 1,9 2,4 3,9 5,2 rd. 4,5
Anstieg des Preis-
niveaus (privater
Verbrauch)

3. Außenwirtschaftl.
Gleichgewicht

Zielwert: 1,5 - 2 % 3,2 3,3 2,5 1,6 1,5 1,5 - 2
Anteil des Außen-
beitrages am
Bruttosozial-
produkt

4. Angemessenes
Wachstum

Zielwert: 4 - 4,5 % 0,3 7,0 3,1 4,8 2,8 2 - 3
Zuwachsrates des
realen Brutto-
sozialprodukts

Quelle:

Jahreswirtschaftsberichte 1971 und 1972, BT-Drucksache VI/1760,
S. 23 und BT-Drucksache VI/3078, S. 17

⁺⁾ Jahresprojektion der Bundesregierung

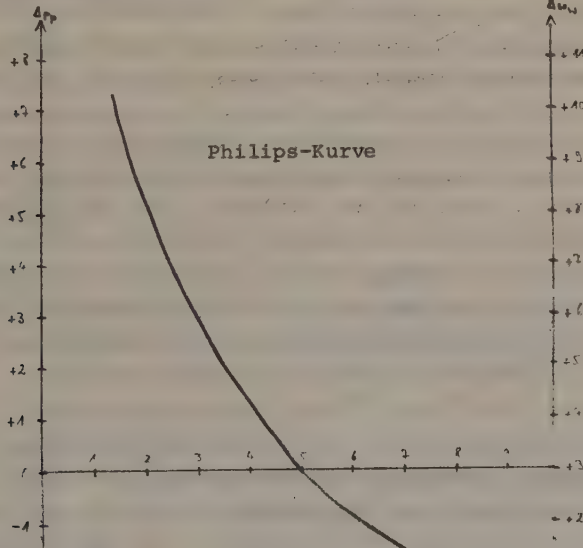
Wie bereits erwähnt, gehen die Meinungen über die Rangfolge der einzelnen Ziele in dem Grad ihrer jeweiligen Realisierung auseinander. Dies ist umso verständlicher, als es konfliktfreie Lösungen kaum gibt und es sich letztlich - wie bereits dargelegt - um Werturteile handelt, die wissenschaftlich unüberprüfbar sind. ¹⁹⁾

Die eine Partei gibt dem wirtschaftlichen Wachstum absoluten Vorrang. Die andere vertritt die Ansicht, die Stabilität des Geldwertes im inneren (und nach außen) rangiere vor der Vollbeschäftigung und vice versa. ²⁰⁾

Einen solchen Zielkonflikt veranschaulicht beispielhaft die Philips-Kurve:

Jährliche Preissteigerung
(in v. H.)

Jährliche Lohnsteigerung
(in v. H.)



19) Hennies, Das nicht so magische Polygon ..., S.16 ff, 20 ff, 33 ff, 35 ff

20) vgl. Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, S. 9 f. und Musgrave, Finanztheorie, S. 354 f.; Pahlke, Konjunkturelle Stabilität ..., S. 53 f., setzt Stabilität nach Vollbeschäftigung, befürwortet damit also ein "stärkeres" Wachstum.

Man erkennt, wie eine höhere Arbeitslosenquote die Rate der Preissteigerung mildern oder gar zum Verschwinden bringen kann.

Die Politiker oder eine Gesellschaft stehen hier, im Extrem gesehen, vor der Wahl, sich für hohe Beschäftigung (in diesem Fall etwa 0,9 % Arbeitslosigkeit) bei maximalem Wachstum und einem starken Preisanstieg (etwa 6 %) zu entscheiden oder für völlig stabile Preise (Null %) bei beträchtlicher Arbeitslosigkeit (5 %).²¹⁾

Die Philips-Kurve zeigt also an, was jedes Mehr an Preisstabilität kostet, ausgedrückt in größerer Arbeitslosigkeit. In der Sprache der Nationalökonomie nennt man das Ergebnis dieser Wechselbeziehung die Berechnung der "trade-offs".

Näheres kann in dieser Arbeit nicht dargelegt werden. Es sollten nur die Schwierigkeiten aufgezeigt werden, die eine entsprechende Fiskalpolitik dieser Art mit sich bringt.

Das politische Programm einer Bundesregierung soll demnach angeben, in welchem Grade sie die vier Ziele zu erfüllen trachtet, wobei sie die Aufgaben unter den gegebenen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen bestmöglich aufeinander abstimmen muß. So kann sie die Inflationsrate in einem Jahr unter dem Druck der Realitäten höher ansetzen als in einem anderen²²⁾, während die anderen Indikatoren gleich bleiben oder im gleichen Verhältnis verändert werden.

21) Samuelson, Volkswirtschaftslehre, Bd. I, S. 433

22) Sie kann sogar über dem Zielwert (1,5 - 2 v. H.) liegen, wie das in den Jahren 1971 mit rund 3 v. H. und 1972 mit rund 4,5 v. H. der Fall war.

Ein Vergleich der tatsächlichen Werte der Indikatoren mit den angestrebten läßt in Grenzen erkennen, mit welchem Erfolg die Regierung ihre Programme erfüllt hat.²³⁾

Fassen wir zusammen: Um der Vorschrift, ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht anzustreben, Rechnung zu tragen, muß die Regierung in einem vorläufigen Programm ihre Ziele festlegen und koordinieren. Dabei kann sie sich mit den wichtigsten Wirtschaftsgruppen, etwa im Rahmen einer konzertierten Aktion, vorher abstimmen, um dann endgültig die anzustrebenden Ziele zu fixieren. Ein Kompromiß ist meist nötig. Dies gilt im übrigen natürlich auch für die "klassischen" Aufgaben etwa der Verteidigung, der inneren Sicherheit oder Bildung.

6.4 Konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft

Welche Aufgaben fällt nun der öffentlichen Haushaltswirtschaft im Rahmen einer solchen Wirtschaftspolitik zu? Zunächst ist es selbstverständlich, daß die Haushaltspläne auf allen Ebenen koordiniert werden müssen, damit sich die (gewünschten) Konjunkturwirkungen nicht gegenseitig abschwächen oder gar aufheben.

Ein Studium der einschlägigen nationalökonomischen Literatur läßt erkennen, wie sich die Vorstellungen über eine konjunkturgerechte Finanzpolitik im Laufe der Zeit geändert haben.

- (1) Die klassische Lehre hat Smith²⁴⁾ entwickelt. Er fordert ein ausgeglichenes Budget, da es konjunkturneutral sei. In diesem Fall würden sich, global gesehen, expansive und

23) vgl. die im Jahreswirtschaftsbericht 1971 aufgestellten Prognosen für das laufende Jahr mit den in folgendem Jahresbericht veröffentlichten Zahlen.

24) Smith, Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations

kontraktive Wirkungen des Haushalts auf das Sozialprodukt gegenseitig aufheben. Jede Abweichung vom Budgetgleichgewicht führe automatisch zur Inflation oder Deflation, worauf vor allem Ricardo²⁵⁾ hinweist. Im übrigen sei die Deckung des öffentlichen Bedarfs praktisch die einzige Aufgabe der Fiskalpolitik.

- (2) Diese Theorie der Klassik hat bis zur Mitte der dreißiger Jahre allen Staatshaushalten zugrunde gelegen. Sie wurde von Keynes revidiert²⁶⁾ und durch eine neue Lehre abgelöst. Aber erst nach einer Generation fand seine Theorie Einlaß in die Verfassungs- und Budgetpraxis.

Die Haushaltswirtschaft hatte bis dahin fast völlig negiert, daß selbst von der bloßen Finanzierung der Staatstätigkeit erhebliche ökonomische Auswirkungen ausgehen können und daß darüber hinaus die öffentlichen Ausgaben eng mit dem wirtschaftlichen Kreislauf verflochten sind.²⁷⁾ Mit anderen Worten, staatliche Einnahmen und Ausgaben beeinflussen in erheblichem Umfange Preise, Geldwert, Beschäftigung, Löhne, Wachstum sowie die Außenwirtschaft, zumal, wenn der Anteil des Haushalts am Sozialprodukt 30 - 40 v. H. beträgt. Solange diese Quote etwa 10 v. H. betrug, konnte man diese Einflüsse im großen und ganzen vernachlässigen, obwohl bereits diese Größenordnung auf Grenzentscheidungen der Unternehmer und privater Haushalte Einfluß hatte.

Keynes forderte folgerichtig einen unausgeglichene Haushalt, wenn die Konjunkturlage dies verlange. In der Depression solle der Staat ein Defizit im voraus planen,

25) Ricardo, Principles of Political Economy and Taxation

26) Keynes, a.a.O.

27) Recktenwald, Die Finanzwirtschaft unserer Zeit, S. 13 ff

er nennt es deficit spending, und die Mehrausgaben durch Kredite und/oder Geldvermehrung (einschließlich Staatspapiergeld) finanzieren.²⁸⁾

In der Überbeschäftigung und bei Inflation sollen die öffentlichen Hände einen Überschuß einplanen. Auf diese Weise werden Geldmittel stillgelegt, was staatlicherseits zu einer Restriktion der effektiven Nachfrage führt.

- (3) Der Schwede Haavelmo ging noch einen Schritt weiter.²⁹⁾ Er zeigte anhand eines Modells, daß selbst von einem ausgeglichenen Budget, das verkürzt oder verlängert wird, expansive oder kontraktive Wirkungen auf die Marktwirtschaft ausgehen können. Konsequenzen aus diesen Theorien hat die Praxis indessen nicht gezogen.
- (4) Neuerdings hat die Finanzwissenschaft weitere Konzepte entwickelt, die die Erkenntnisse von Keynes und Haavelmo infrage stellen oder als Sonderfälle in ein weiteres System einfügen.

Unabhängig von der Kritik an der Fiskalpolitik in der Nachkriegszeit, sie habe die Geldpolitik zu sehr vernachlässigt, haben Finanzwissenschaftler, namentlich in den USA, die Idee des sogenannten Vollbeschäftigungsbudgets ("full or high employment budget surplus") entwickelt. In Deutschland hat sie der Sachverständigenrat unter dem Begriff der konjunkturneutralen Finanzpolitik verwertet.

Festzuhalten ist, auch eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft darf die traditionelle Deckung des Bedarfs der öffent-

28) vgl. Nöll von der Nahmer FA 1934 NF Bd. 2, S. 549 ff
sowie NF Bd. 4, S. 116 ff

29) vgl. ders., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, S. 148 f.

lichen Körperschaften nicht außer acht lassen.³⁰⁾ So sind dem Einfluß der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben Grenzen gesteckt, worauf Piduch³¹⁾ in Beispielen hinweist. Der überwiegende Teil der staatlichen Ausgaben ist verpflichtend festgelegt. Ferner können begonnene Investitionen, die für die Allgemeinheit unbedingt erforderlich sind, nicht einfach unterbrochen werden.

Aber diese "faktische" Beschränkung braucht einer anti-zyklischen Wirtschafts- und Finanzpolitik, unterstützt durch monetäre Maßnahmen der Bundesbank, nicht entgegenzu- stehen. Zumindest ist sie mit der Vorschrift in Einklang zu bringen, daß die Regierung ihre Gesamtpolitik nach den Erfordernissen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausrichtet.³²⁾

Dem gleichen Ziele ist die mittelfristige Finanzplanung verpflichtet.

30) vgl. ders., a.a.O., S. 48 f.; beachtenswert ist die Ansicht von Samuelson, a.a.O., S. 455

31) Piduch, a.a.O., Rdn. 30;
vgl. auch Kamp, S. 34, und Albers, S. 110

32) vgl. Piduch, a.a.O.; ebenso Schiller, Preisstabilität ..., S.21;
vgl. auch Heinke, Der öffentliche Haushalt, 8. Jg., S. 71;
Eine geeignete Verbindung von Geld- und Finanzpolitik kann nach Ansicht von Schilcher Inflation im Wachstum verhindern: Konjunkturrelle Stabilität ..., S. 88

6.5 Mittelfristige Finanzplanung

Die mittelfristige Finanzplanung (Mifrifi)³³⁾ stellt überwiegend auf ein Wachstumsgleichgewicht ab, indem die öffentlichen Haushalte an das mittelfristige Wirtschaftswachstum angepaßt werden. Sie kann als "Innensteuerung" der Finanzströme der öffentlichen Hand auf längere Sicht bezeichnet werden.³⁴⁾

Der jährliche Haushalt hat eine sachliche Abstimmung kaum erlaubt. Zudem war die Annahme einer völlig freien Gestaltungsmöglichkeit des Budgets zu einer reinen Fiktion geworden. Zweck- und zeitgebundene Mittel und langfristige Investitionen engten zudem den Spielraum der variablen Ausgaben stark ein. Deshalb und aus den Gründen einer rationalen Verwendung der Mittel mußte man ein Planungskonzept entwerfen, das die Orientierungsfunktion für alle öffentlichen Hände übernimmt. Ferner sollte auch die staatliche Effizienz sichtbar und objektiviert werden, indem man gezwungen wird, Alternativen und deren Konsequenzen aufzuzeigen. Ein Investitionsplan mit Prioritäten als herausragender Teil der "Mifrifi" erleichtert diese Aufgabe.³⁵⁾

Außer der Transparenz der Haushaltsgebarung hat die "Mifrifi" zum Ziel, den etwa 40-v.H.-Anteil am Nettosozialprodukt, der durch die öffentlichen Kassen fließt, so einzusetzen, daß er konjunktur- und wachstumkonform wirkt.

Bund, Länder und Gemeinden sollen also Einnahmen und Ausgaben über mehrere Jahre planen und die öffentlichen Haushalte auf das gesamtwirtschaftliche Leistungspotential abstimmen.³⁶⁾

33) vgl. die Empfehlungen der EWG-Kommission in der Sonderbeilage zum Bulletin der EWG, Brüssel, 1964, Nr. 8, S. 13 ff zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik für die Gemeinschaft.

34) Weichmann, FA 1968 NF Bd. 27, S. 224 .

35) Möller, a.a.O., S. 229 f., 233 f.

36) ders., a.a.O., Rdn. 13

Damit erhält die "Mifrififi" neben der wirtschaftspolitischen auch eine finanzpolitische Funktion, nämlich Haushalts-sicherung und Ex-ante Koordination als Orientierung.³⁷⁾

Daß diese sachliche Aufgabe mit Schwierigkeiten verbunden ist, erscheint fast unumgänglich, da eine Vorausschau und Voraus-berechnung nie eine lineare Projektion aktueller Verhältnisse oder vergangener Entwicklungsreihen in die Zukunft sein kann.³⁸⁾ Denn gleichbleibende Trends sind unreal.

Hinzu kommt, daß rechtliche Unverbindlichkeit der Etatan-sätze und neue politische Programme, wie sie oft bei einem Regierungswechsel eintreten, zu weiteren Schwierigkeiten führen können.³⁹⁾ Auf keinen Fall lassen sie indes die "Mifrififi" als "unnützes Spielzeug" erscheinen.⁴⁰⁾ Allein die jährliche Fortschreibung der Ansätze dürfte einige Nach-teile des einjährigen Budgets beseitigen.

Inhalt, Struktur und zeitlich begrenzte Rechtsverbindlichkeit des Vollzugsbudgets bleiben. Die "Mifrififi" ist ein neuer Teil des Finanz- und Haushaltswesens. Sie hat eine Orientie-rungsfunktion über den einzelnen Haushaltsplan hinaus. Die Planung soll die verbindlichen Entscheidungen (die jeweils im Haushaltsplan zu treffen sind) vorbereiten, damit die Exekutive und Legislative die finanziellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen vor Augen haben.

37) Schmidt/Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, S. 33 f.

38) Weichmann, a.a.O., S. 226

39) Hettlage, FA 1968 NF Bd. 27, S. 241

40) Sehr kritisch zur Mifrififi Schmidt/Wille, a.a.O.,
vgl. insbesondere S. 79 ff; 87 ff ;
zurückhaltend auch Fischer-Menshausen, Planung III, S. 86

Siebter Teil (7)

7.1 Rechtliche Notwendigkeit einer Änderung des Art. 109 GG

In den letzten Abschnitten wurde aufgezeigt, daß die Änderung des Art. 109 GG als Hauptziel eine wirksame Konjunkturbeeinflussung durch die öffentlichen Hände hatte.

Bis zu diesem Zeitpunkt gab es keinen Verfassungssatz, der ausdrücklich eine Wirtschaftslenkung¹⁾ - die ein Teil der Konjunkturpolitik ist - begründete, aber auch keinen, der sie ausschloß.

Wenn man die Meinung einmal außer acht läßt, die als Ermächtigungsgrundlage für Wirtschaftsinterventionen ein Gesetz befürwortet, das seine Legitimationen außerhalb der Verfassung im Auftrag des Staates zur Verwirklichung des Gemeinwohls findet²⁾, konnten wirtschaftslenkende Gesetze ihre Basis nur in Art. 74 Nr. 11 GG finden.

Hier steht innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund das "Recht der Wirtschaft" zu. Das besagt, daß auch Bundesgesetze, die "ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen"³⁾, durch die Verfassung gedeckt sind.⁴⁾

-
- 1) Auf die verschiedenen Erscheinungsformen der Wirtschaftslenkung soll nicht näher eingegangen werden; vgl. hierzu Körber, Öffentlich-rechtliche Entschädigung ..., S. 3 ff
 - 2) Badura, Verwaltungsmonopol, S. 313 ff; Klein, Die Teilnahme des Staates ..., S. 150 f.
 - 3) BVerfGE 4, S. 11 (13); vgl. auch BVerfGE 8, S. 143 ff
 - 4) Körber, a.a.O., S. 13 ff zeigt in anschaulicher Weise Zulässigkeit und Grenzen der Wirtschaftslenkung auf, die in Art. 74 Nr. 11 GG begründet sind; s. auch Bellstedt, Verfassungsrechtliche Grenzen ..., S. 33 f.

Ähnlich war die verfassungsrechtliche Situation hinsichtlich der Stabilitätspolitik - ein weiterer Teil der Konjunkturpolitik. Dem Bund stand nach Art. 73 Nr. 4 GG die ausschließliche Gesetzgebung im "Währungs- und Geldwesen" zu, womit auch die Sorge für den Wert des Geldes mit umfaßt war.⁵⁾

Wie im fünften Teil gezeigt, konnte eine Berufung auf Art. 73 Nr. 4 GG vertreten werden, während eine Argumentation mit Hilfe des Art. 74 Nr. 11 GG nicht durchschlug, da hier nur privatwirtschaftliche "Sanktionen" hätten ergriffen werden können.

Ob man nun die Neufassung des Art. 109 GG als Ausfüllen einer Lücke bezeichnet oder als Klarstellung, jedenfalls ist dadurch die Behandlung dieser Streitfrage inopportun geworden.

Festzustellen bleibt: Verfassungsrechtlich ist eine Zielsetzung in der Konjunkturpolitik verankert, deren Präzisierung durch den Gesetzgeber zu begrüßen ist.⁶⁾

Wie sieht nun diese Präzisierung im einzelnen aus?

5) vgl. BVerfGE 4, S. 60 (71, 73); 10, S. 141 (160);

Maunz-Dürig-Herzog, Art. 73 Rdn. 64

6) Benda NJW 1967, S. 852; dabei ist zu berücksichtigen, daß aufgrund des Art. 103 des EWG-Vertrages die Bundesrepublik vom EWG-Ministerrat gezwungen werden könnte, dort als verbindlich beschlossene konjunkturpolitische Entscheidungen durchzusetzen.

7.2 Folgen aus der Neufassung des Art. 109 GG

7.21 Verpflichtung (Abs. 2)

In Art. 109 Abs. 2 GG wird Bund und Ländern auferlegt, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen. Dies ist kein unverbindlicher Programmsatz, sondern eine unmittelbare Rechtspflicht des Bundes und der Länder,⁷⁾ wobei eine Beschränkung auf bestimmte Instrumente zur Erreichung der Zielsetzung nicht enthalten ist.

Nicht verpflichtet aus dieser Vorschrift sind Gemeinden und Gemeindeverbände. Denn im Gegensatz zu Abs. 4 Nr. 1 spricht dieser Absatz nur von Bund und Ländern, nicht aber von Kommunen.

Dies war auch nicht notwendig, da eine derartige allgemeine Verpflichtung, die den Kern des Art. 28 Abs. 2 GG nicht tangiert, diesen Körperschaften durch einfaches Landesgesetz vorgeschrieben werden kann, sogar muß, wenn den Vorschriften des Abs. 2 entsprochen wird.⁸⁾ Piduch⁹⁾, der eine unmittelbare Verpflichtung der Gemeinden aufgrund des zweistufigen Staatsaufbaus¹⁰⁾ befürwortet, kann nicht gefolgt werden, da sonst die Unterscheidung der Adressaten in den beiden genannten Absätzen ohne Bedeutung wäre. Diese Differenzierung geht auch aus den Beratungen des Rechtsausschusses des Bundes-

7) Möller, a.a.O., Rdn. 8; Stern/Münch, a.a.O., A III 3; Piduch, a.a.O., Rdn. 15, 19

8) Möller, a.a.O., Rdn. 9

9) Piduch, a.a.O., Rdn. 25

10) Nach h. M. (vgl. insbesondere Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 28, Rdn. 23) gehören die Gemeinden zur Länderseite und stellen die innere Gliederung des Landes dar.

tages¹¹⁾ hervor, in denen man sich aus verfassungsrechtlichen Gründen dafür aussprach; denn nur dem Landesgesetzgeber stehe die Befugnis zu, Grundsätze für die Haushaltswirtschaft der Selbstverwaltungskörperschaften aufzustellen.¹²⁾

Die Berufung auf § 16 Abs. 1 StWG, in dem der Bundesgesetzgeber gegenüber den Gemeinden einen unmittelbaren Durchgriff vorgenommen hat, muß dementsprechend wegen Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift scheitern.

Dagegen wird eingewandt, Art. 109 Abs. 3 GG bezeichne keinen Adressaten näher¹³⁾ und deshalb sei Piduch's Ansicht zu folgen und damit eine Verfassungswidrigkeit des § 16 Abs. 1 StGW abzulehnen.

Bei dieser Argumentation wird verkannt, daß Abs. 3 des Art. 109 GG sich auf Abs. 2 bezieht und dessen Adressaten damit anspricht.

Da diese Frage bei der Neufassung zugunsten der hier vertretenen Meinung geklärt wurde¹⁴⁾, soll hier nicht weiter darauf eingegangen werden.

Ebenso ist auch die Stellung der bundes- und landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Art. 109 Abs. 2 GG zu beurteilen.¹⁵⁾

11) 29. Sitzung RA des BT vom 29. Jan. 1967, Prot. S. 14

12) 19. Sitzung RA des BT vom 12. Okt. 1966, Prot. S. 29 ff, und 29. Sitzung vom 26. Jan. 1967, Prot. S. 12 ff; a.A. Stern/Münch, a.a.O., § 16 I 2; 32. Sitzung RA des BT vom 15. Febr. 1967, Prot. S. 16 ff

13) Möller, a.a.O., § 16 Rdn. 3; Stern/Münch, a.a.O., § 16 I, 2

14) Möller, ebenda

15) Möller, a.a.O., Art. 109 Rdn. 20

Inwieweit private Rechtssubjekte, die weder unmittelbar be-
rechtigt noch verpflichtet werden, rechtlich betroffen
werden können, soll bei der Frage nach der Rechtsstaatlich-
keit beantwortet werden.¹⁶⁾

Eindeutig ist dem Absatz 2 zu entnehmen, daß dem Prinzip des
gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Haushaltswirt-
schaft nachgeordnet ist. Das Aufstellen eines Haushalts-
planes durch die Exekutive gegen diese Pflicht, wie der
Vollzug durch sie, müßte als Verfassungswidrigkeit gewertet
werden.¹⁷⁾ Dies träfe auch bei der Verabschiedung des Budgets
durch die Legislative zu.

Einen Verstoß festzustellen, dürfte aber Schwierigkeiten
wegen der Justitiabilität bereiten, was ebenfalls später
im Zusammenhang zu prüfen sein wird.

7.22 Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Abs. 3)

Zur Erreichung der Ziele wurden dem Bund Kompetenzen im Be-
reich der Grundsatzgesetzgebung für eine konjunkturgerechte
Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung
gewährt.

Während Abs. 2 Bund und Länder auf das Prinzip der gesamt-
ökonomischen Haushaltswirtschaft festlegt, so ermächtigt
Abs. 3 den Bundesgesetzgeber, dieses Prinzip durch Grund-
sätze zu konkretisieren.

Ebenso wie bei der in Art. 75 und 98, Abs. 3 Satz 2, GG vor-
gesehenen Rahmengesetzgebung handelt es sich um eine inhalt-
lich beschränkte Kompetenz, deren Ausübung im Unterschied zur
Rahmengesetzgebung nicht an das Vorliegen der Voraussetzungen
des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden ist.¹⁸⁾ Auch ist zu beachten,

16) s. 7.33

17) Stern/Münch, a.a.O., Art. 109 A III 3

18) Piduch, a.a.O., Rdn. 36; Möller, a.a.Ö., Rdn. 14

daß der Adressat ein anderer ist. Während Rahmenvorschriften nur an die Landesgesetzgeber gerichtet sind, kann die Grundsatzgesetzgebung alle öffentlichen Haushaltsträger, also neben Bund und Ländern auch die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichten.¹⁹⁾

Obwohl Piduch richtigerweise darlegt, für die Grundsatzgesetzgebung gäbe es keine einheitliche Ausprägung, wie er am Vergleich von Art. 109 Abs. 3 und Art. 140 GG i. V. mit Art. 138 Abs. 1, Satz 2, WRV - dieser kann auch nur den Landesgesetzgeber verpflichten - zeigt, vertritt er die Ansicht, sie sei als eine spezielle Gesetzgebungsart zu begreifen.²⁰⁾

Dagegen wendet sich Möller²¹⁾, der aufzeigt, daß selbst Stern²²⁾, der Piduch's Auffassung im Ergebnis teilt, Grundsatzgesetzgebung mit "einem zu schaffenden allgemeinen Rahmen" umschreibt.

Hier läßt sich die Gleichbedeutung erkennen, die durch das 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes²³⁾ verfestigt wird: in Art. 75 GG ist eine Nr. 1 a eingefügt worden, die die "allgemeinen Grundsätze" des Hochschulwesens bezeichnet.

19) Möller, a.a.O., Rdn. 12

20) Piduch, a.a.O., Rdn. 36; ebenso Mangoldt-Klein, a.a.O., Bd. 2, S. 1365, der vier Gesetzgebungsarten unterscheidet: (1) ausschließliche, (2) konkurrierende, (3) Rahmen-, (4) Grundsatzgesetzgebung, obwohl die beiden letzten nicht in Art. 70 Abs. 2 GG aufgeführt sind.

21) Möller, a.a.O., Rdn. 14

22) Stern NJW 1967, S. 1834; ebenso Stern/Münch, a.a.O., S. 68

23) BGBl. I, S. 363

Auch mit der Entstehungsgeschichte des Art. 75 GG steht diese Auffassung im Einklang²⁴⁾, da der Sache nach nichts anderes dargestellt werden sollte als die Grundsatzgesetzgebung der Art. 10 und 11 WRV. Der Parlamentarische Rat wollte durch die Bezeichnung "Rahmenvorschriften" jeden Zweifel ausschließen, bundesrechtliche Vorschriften, aufbauend auf diese Kompetenznorm, dürften nur Richtlinien für die Landesgesetzgebung enthalten. Denn sie sollten auch unmittelbar geltende Rechtssätze beinhalten können, was zwar bei den Grundsatzgesetzen nach der WRV öfters geschah, aber in der Zulässigkeit bestritten war.²⁵⁾

Der Meinung folgend, daß die Grundsatzvorschriften des Abs. 3 mit denen der WRV vergleichbar sind, die wiederum in wesentlichen Punkten der Rahmengesetzgebung zunächst ähnlich sind, dürfen die Sachgebiete des Art. 109 Abs. 3 GG nicht erschöpfend geregelt werden. Es können - ähnlich wie in Art. 33 Abs. 5 GG - Prinzipien, Leitlinien oder Direktiven aufgestellt werden, aber keine Details, was auch wegen der nötigen Effektivität und Flexibilität der Konjunkturpolitik unmöglich ist.²⁶⁾ Sie brauchen sich nicht auf Normen von grundsätzlicher Bedeutung zu beschränken, müssen aber Platz für Detaillösungen, nähere Ausgestaltung und Anpassung lassen.²⁷⁾ Hierbei sind insbesondere länderstaatliche Eigenarten und die föderativen Unterschiede hinsichtlich Struktur und Organisation zu berücksichtigen.²⁸⁾

24) vDFM JÖR Bd. 1, S. 553

25) BVerfGE 4, 115 (128 f.)

26) Stern, NJW 1967, S. 1836

27) Möller, a.a.O., Rdn. 14; Piduch, a.a.O., Rdn. 42;
so auch BVerfGE 4, a.a.O.

28) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 109 Rdn. 30

Art. 109 Abs. 3 GG (a. F.) erlaubt also, daß Grundsätze in den oben bezeichneten Bereichen aufgestellt werden können. Der Bundesgesetzgeber ist nicht verpflichtet, sondern ermächtigt.

Diese Tatsache, daß nur eine reine Zuständigkeitsregelung vorliegt, erscheint nicht konsequent. Denn nur ein vergleichbares, abgestimmtes konjunkturpolitisches Instrumentarium und eine mehrjährige Planung können eine Konjunkturpolitik effizient machen. Mag auch formalrechtlich eine Verpflichtung nicht bestehen, so muß sie aus rechtspolitischen Gründen zwangsläufig bejaht werden, wenn die Forderung des Art. 109 Abs. 2 GG erfüllt werden soll. Falls der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, sind Länder und Gebietskörperschaften in der Gestaltung der betreffenden Gebiete frei.²⁹⁾

Wie oben ausgeführt, sind von dieser Gesetzgebung alle öffentlichen Haushaltsträger betroffen. Daß in der alten Fassung "Grundsätze" ohne "gemeinsam geltende" aufgeführt sind, ist nicht so zu interpretieren, daß der Bund nicht auch schon damals durch seine eigene Gesetzgebung gebunden war. Denn Grundsätze, die nicht für alle bindend wären, hätten wohl kaum einen Sinn. Dies ist auch bei der Beratung zur zweiten Neufassung des Art. 109 GG zum Ausdruck gekommen.³⁰⁾

Will der Bund in seiner Gesetzgebung von den Richtlinien abweichen, so ist dies nur möglich, wenn er das Grundsatzgesetz

29) Piduch, a.a.O., Rdn. 44: es wären Verwaltungsabkommen und Staatsverträge möglich, was auch auf Teilgebieten gilt, die durch aufgestellte Grundsätze nicht tangiert werden; so auch Möller, a.a.O.. Damit ist die Ansicht, es bestehe in Art. 109 Abs. 3 GG eine ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, nicht haltbar: vgl. Stern, a.a.O., S. 1833 f.

30) Arndt, zu BT-Drucksache V/3605, S. 10

entsprechend ändert. Dies bedarf aber der Zustimmung des Bundesrates.

Damit verläßt die Bundesgesetzgebung das hergebrachte Prinzip, daß der (einfache) Bundesgesetzgeber sich nicht selbst binden kann³¹⁾, und bringt eine Art "Vertragscharakter" zum Ausdruck.³²⁾

Bis zu diesem Zeitpunkt galt der Grundsatz, der Gesetzgeber könne die von ihm gesetzte Norm jederzeit ändern oder aufheben.

Bei der hier vorliegenden Grundsatzgesetzgebung ist zu differenzieren, ob Richtlinien gesetzt oder unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird. Dabei erscheint eine Lösung mit Hilfe von Zweckmäßigkeitserwägungen - nur bei gleichem Vorgehen von Bund und Ländern sei ein Erfolg möglich - nicht akzeptabel.

Rechtstheoretisch könnte es im ersten Fall von der Kompetenzfrage her zulässig sein, daß der Bund abweichende Gesetze erläßt. Denn Art. 109 Abs. 3 GG wäre nach dieser Ansicht nicht als Spezialregelung anzusehen, die der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die ihn betreffende Haushaltswirtschaft

31) Wilke, Die Verwirkung der Pressefreiheit ..., S. 80; Quaritisch, Das parlamentslose Parlamentsgesetz, S. 20 f., der von der "puissance souveraine" (Jean Bodin, 1576) ableitend feststellt, der staatliche Gesetzgeber besitze eine Dauerkompetenz und sei nur verpflichtet, ad hoc die perfekte Norm zu liefern. Der Ausschluß einer speziellen Verfassungsänderung (vgl. Art. 79 GG) ließe sich auf eine singuläre Norm nicht übertragen; so Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 79 Rdn. 21 ff., vgl. Ehmke, Grenzen der Verfassungsänderung.

32) Piduch, a.a.O., Rdn. 50; vgl. Abschnitt 7.31

vorginge, so daß bei Nichtbeachtung keine Kompetenzüberschreitung vorläge.³³⁾

Während diesen Ausführungen nicht gefolgt werden könnte, obwohl im Verfassungsgebot des Art. 109 Abs. 3 GG ein möglicher Vorrang bundeseinheitlicher Haushaltswirtschaft auch in der Gesetzgebung festgelegt sein könnte, erscheint die Argumentation bei der materiellen Prüfung eines Abweichens von den Grundsätzen jedenfalls nicht haltbar.³⁴⁾ Denn die Verfassungskonformität einer Abweichung von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen, würde der ratio dieser Grundgesetzbuchvorschrift nicht entsprechen, die - wie oben gezeigt - eine Bindung für alle beinhaltet und keinem die Möglichkeit zu "Extratouren" gibt. Warum sollte auch dem Bund zugestanden werden, was den Ländern und den übrigen Körperschaften verwehrt ist. Dies wäre weder aus der Entstehungsgeschichte noch dem Wortlaut zu folgern.

Darüber hinaus ist eine Zustimmungsmöglichkeit des Bundes nur dort gegeben, wo dies ausdrücklich im Grundgesetz festgesetzt ist.³⁵⁾

Es ist ein Abweichen auch für den Bundesbereich nur bei gleichzeitiger Änderung der Grundsätze möglich, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf (Art. 109 Abs. 3 GG). Bei der Grundgesetzgebung, die unmittelbares Recht setzt, ist das einheitliche Meinungs³⁶⁾ und ist auch bei einer Richtliniensetzung anzunehmen.³⁷⁾

33) so Piduch, a.a.O.

34) so Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 109 Rdn. 31 Fßn. 2; vgl. auch Möller, a.a.O.

35) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 77 Rdn. 6

36) auch Piduch, a.a.O., Rdn. 51; Stern/Münch, a.a.O., A IV 2 d

37) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 109, Rdn. 31; Möller, ebenda

Maunz bezeichnet diese Gesetzesart als "Bundesstaatsgesetz interföderativen Charakters"³⁸⁾, während Piduch den Begriff eines "außerverfassungsrechtlichen Bundesstaatsgesetzes" einführt, aber gleich darauf ablehnt, es könne sich um eine neuartige rechtsqualitative Zwischenstufe zwischen einfachem Recht und Verfassungsrecht handeln.³⁹⁾

Denn alle gemäß diesem Abs. 3 erlassenen Bundesgesetze - sei es, daß sie unmittelbar gelten oder Richtlinien setzen - gehören der Kategorie des einfachen, nichtverfassungsrechtlichen Bundesrechts an.⁴⁰⁾ Diese Rechtsqualität einer Norm richtet sich nämlich nach dem Organ, das sie erlassen hat.⁴¹⁾

Danach ist eine potentielle Normenkonkurrenz von Bundes- und Landesrecht nach Art. 31 GG zu entscheiden.

Ein gemäß Art. 109 Abs. 3 GG erlassenes Bundesgesetz hebt einerseits bestehendes Landesrecht auf, andererseits setzt es eine Sperre für neu zu schaffendes, soweit es dem Bundesrecht widerspricht.⁴²⁾ Offen ist die Frage bisher, ob diese Lösung auch für gleichlautendes Landesrecht gilt.⁴³⁾

38) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 30

39) Piduch, a.a.O., Rdn. 45

40) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 31; Piduch, ebenda

41) BVerfGE 18, S. 413

42) BVerfGE 7, S. 342 (353)

43) Dennewitz (BK, Art. 31 II, 2 c) und Nipperdey (NJW 1951, S. 897) lassen Art. 31 GG nur bei widersprechendem Recht gelten, während v. Mangoldt-Klein (a.a.O., Art. 31 IV, 2), Mallmann (JZ 1951, S. 255) sowie Nitsche (Bay. VBl. 1956, S. 71) diesen Artikel auch auf gleichlautendes Recht ausdehnen. Offen gelassen ist die Frage beim Bundesverfassungsgericht (BVerfGE, a.a.O.).

Für den Bereich der Grundsatzgesetzgebung ist der Ansicht Piduch's⁴⁴⁾ zu folgen, daß Richtlinien setzende Bundesgesetze, gleichlautende Landesgesetze fordern, während unmittelbar geltendes Bundesrecht jede landesgesetzliche Regelung ausschließt, um einer Vermischung vorzubeugen. Festzustellen ist natürlich zunächst, ob Landesrecht noch Raum hat oder haben soll.⁴⁵⁾

Ist in einem Grundsatzgesetz ein Gesetzgebungsauftrag an die Länder enthalten und wird dieser nicht ausgeführt, so können die Richtlinien als unmittelbar geltendes Recht durchgreifen, da der Bundesgesetzgeber generell dazu befugt ist.⁴⁶⁾

Strittig ist die Bedeutung der in Art. 109 Abs. 3 GG enthaltenen Ermächtigungen auf den Gebieten "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft" und "mittelfristige Finanzplanung".

Stern/Münch⁴⁷⁾ und Möller⁴⁸⁾ sehen in der Befugnis des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung zugleich eine Entscheidung über das Verhältnis Legislative und Exekutive. Dadurch, daß nur Grundsätze aufgestellt werden dürften, sei zu folgern, die Exekutive sei normativ nicht völlig gebunden und solle einen eigenen Dispositionsspielraum haben. Vielleicht müsse ihr ein solcher sogar verfassungsrechtlich zuerkannt werden.

44) Piduch, a.a.O., Rdn. 48

45) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 31, Rdn. 13. So ist die Ansicht problematisch, die Ermächtigung, ein Bundesgesetz zu erlassen, bedeute, nur ein Bundesgesetz könne die Materie regeln; vgl. dieselb., a.a.O., Art. 71, Rdn. 3; mit Recht a.A. Stern, a.a.O., S. 1834, der den Grundsatz des Art. 109 Abs. 1 GG als Stütze für seine Meinung anführen kann.

46) Piduch, a.a.O., Rdn. 49, der den Gesichtspunkt der Bundestreue als weitere Begründung anführt.

47) Stern/Münch, a.a.O., A IV 2 c

48) Möller, a.a.O., Rdn. 15

Denn aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Effizienz seien schnelle Entscheidungen notwendig, die wegen der Schwerfälligkeit der parlamentarischen Gesetzgebung von dieser nicht getroffen werden könnten. Konjunkturpolitische Entscheidungen wie auch das Aufstellen von Finanzplänen sei deshalb Aufgabe der Exekutivorgane. Erst wenn gesetzgeberische Maßnahmen, wie bei der Umsetzung des Finanzplans erforderlich würden, sei das Parlament zu beteiligen.

Dagegen wenden Maunz⁴⁹⁾ und Piduch⁵⁰⁾ ein, der Bundesgesetzgeber sei nicht auf die Festlegung von Richtlinien für die jeweilige Legislative beschränkt, sondern könne unmittelbar geltendes Recht schaffen, das Bundes- und Landesexekutive binde.

Für die letztere Ansicht spricht, daß Grundsätze nur dann wirksam sind, wenn sie von jedem in jeder Ebene beachtet werden, d. h. dementsprechend gehandelt wird. Wenn dies nicht die ratio ist, wäre die Neufassung "halbherzig" gewesen, wie man den vorhergehenden Abschnitten über die wirtschafts- und finanzpolitischen Aspekte entnehmen kann. Eine Möglichkeit, die Konjunkturpolitik wieder "in den Griff zu bekommen", muß zur Voraussetzung haben, daß alle öffentlichen Körperschaften mit denselben Mitteln dasselbe Ziel verfolgen.

Diese Ansicht ist seit der Änderung des Art. 109 Abs. 3 GG die einzig haltbare.⁵¹⁾

49) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.

50) Piduch, a.a.O., Rdn. 41

51) Piduch, ebenda

7.23 Ermächtigung (Abs. 4)

Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist der Bundesgesetzgeber durch Art. 109 Abs. 4 GG ermächtigt ("können"), Vorschriften über Kreditlimitierung und/oder die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen zu erlassen.

Diese beiden Instrumente zeigen, daß durch diese Ermächtigungen der Hochkonjunktur entgegengewirkt werden soll⁵²⁾, sobald die "Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" und nicht, wie der Regierungsentwurf es vorgesehen hatte, die "Abwehr von Gefahren" erforderlich scheint. Beide Begriffe sind wohl dem Polizeirecht entnommen.

'Gefahr' bedeutet, daß eine Störung "ernstlich bevorsteht", während eine 'Störung' verlangt, daß dieser Zustand bereits eingetreten ist.⁵³⁾

Stern/Münch⁵⁴⁾, die diese Definition uneingeschränkt übernehmen, schließen sich den in den Bundestags- und Bundesratsberatungen ausgesprochenen Argumenten an, daß damit die "Eingriffsschwelle" heraufgesetzt sei.⁵⁵⁾

Diese Interpretation wäre zu akzeptieren, wenn von "Beseitigung", nicht aber von "Abwehr" die Rede wäre.

52) Die Rezession bzw. Depression sind durch den später geschaffenen Art. 115 GG zu bekämpfen.

53) Drews-Wacke, Allgemeines Polizeirecht, § 4, 6; vgl. auch v. Brauchitsch, Allgemeines Polizeirecht ..., § 14, Rdn. 4

54) Stern/Münch, a.a.O., A V 2; ebenso Stern, a.a.O., S. 1834

55) vgl. Schriftl. Bericht des RA des BT, BT-Drucksache zu V/1686, S. 3;

Heinsen, 310. Sitzung des BR vom 2.6.1967, S. 94

So erscheint es schwierig, eine Abgrenzung zwischen "Gefahr" und "Störung" zu finden. Denn die Entwicklung einer "Störung" oder einer "Gefahr" ist tatbestandlich kaum zu fassen.⁵⁶⁾

Die entsprechenden Maßnahmen sind also nach Möglichkeit vor Eintritt in eine ungleichgewichtige Wirtschaftslage zu treffen, spätestens in einer solchen, so daß sowohl präventive wie auch repressive Eingriffe durch Abs. 4 gedeckt sind.⁵⁷⁾

Nicht nur Bund und Länder zu verpflichten, ist dem Bundesgesetzgeber im Abs. 4 erlaubt, sondern auch die Gebietskörperschaften und Zweckverbände, also Gemeinden und Gemeindeverbände, im Falle des Satzes 1 Nr. 1. Die im Bundesrat umstrittene Frage, ob damit die nicht rechtsfähigen Sondervermögen der Länder betroffen seien, ist zu bejahen, da durch Art. 109 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GG die erforderliche Gesetzgebungskompetenz vorhanden ist.⁵⁸⁾

Verpflichten kann der Bund die bezeichneten Adressaten nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Daraus geht im Gegensatz zu Abs. 3 der Ausnahmecharakter der Eingriffsmöglichkeiten hervor.⁵⁹⁾ Das bedeutet nicht, daß Bundesgesetze für diese Maßnahmen erst in einer Gefahrensituation erlassen werden dürfen, sondern nur die darauf beruhenden Rechtsverordnungen sind unter den Voraussetzungen des Abs. 4 zu erlassen. Sie müssen die konkrete Ausgestaltung des dazwischen geschalteten Bundesgesetzes, das nur grundsätzliche Regelungen betrifft, sein.

56) Zuck NJW 1967, S. 1303, Anm. 38; vgl. spätere Ausführungen in 7.3222

57) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 109, Rdn. 33

58) Möller, a.a.O., Rdn. 20. Eine verfassungsrechtliche Eingriffsermächtigung für nicht rechtsfähige Sondervermögen des Bundes ist nicht notwendig, da diese dem Zugriff einfachen Bundesrechts unterliegen.

59) Piduch, a.a.O., Rdn. 60; Wilhelmi, 108. Sitzung des BT vom 10. Mai 1967, S. 5098

Erlassen werden können die Verordnungen nur von der Bundesregierung. Damit wird Art. 80 Abs. 1 GG modifiziert. Eine Delegation an Bundesminister ist nicht möglich.⁶⁰⁾ Dies ist aufgrund der Bedeutung der Entscheidungen gerechtfertigt wie auch aus der Überlegung, daß die Konjunkturpolitik keine einem einzelnen Ressort adäquate Materie darstellt.⁶¹⁾

Die übrigen Forderungen des Art. 80 Abs. 1 GG bleiben bestehen, also Inhalt, Zweck sowie Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz und Angabe der Rechtsgrundlage für die Verordnung zu nennen.

Diese genaue Festlegung des Verordnungsgebers soll den potentiellen schwerwiegenden Einschränkungen der Gebietskörperschaften und Zweckverbände Rechnung tragen. Aus demselben Grund sind in Art. 109 Abs. 4 GG weitere Verfahrensfragen geregelt. Die Verordnungen bedürfen in jedem Fall der Zustimmung des Bundesrates.⁶²⁾ Auch ein Bundesgesetz kann dieses Erfordernis nicht beseitigen⁶³⁾, wie dies durch die Vorbehaltsklausel in Art. 80 Abs. 2 GG möglich ist.⁶⁴⁾ Daß dies über die in diesem Artikel aufgezählten Fälle hinausgeht, ist verfassungsrechtlich irrelevant, da der Katalog nicht enumerativ ist. Bemerkenswert ist, daß die Zustimmung an keine Frist gebunden ist, da Art. 77 GG sich nur auf Gesetze, nicht aber auf Rechtsverordnungen bezieht.⁶⁵⁾

60) BT-Drucksache V/890 Anl. 3, S. 23

61) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 36

62) vgl. BVerfG NJW 1969, S. 33

63) Wilke AÖR Bd. 93 (1968), S. 275; Möller, a.a.O., Rdn. 24

64) Wie sich übrigens aus den Materialien ergibt (BT-Drucks. V/890), war dieser Effekt nicht beabsichtigt, sondern es sollte lediglich klargestellt werden, daß keine qualifizierte Mehrheit - wie vom Bundesrat gefordert - notwendig ist.

65) Piduch, a.a.O., Rdn. 63

Eine weitere Besonderheit scheint das Aufhebungsrecht des Bundestages, das für das Grundgesetz neuartig ist.⁶⁶⁾

Generell ist es nicht zwingend, daß die Exekutive auf Verlangen des Bundestages tätig wird, eine Rechtsverordnung zurückzunehmen. Denn dies ist grundsätzlich nur durch ein förmliches Gesetz (wegen der höheren Rangstufe) oder durch einen "actus contrarius" möglich.

Auch nicht anders zu beurteilen ist die Rechtslage, wenn das zur Ordnungsrechtsetzung ermächtigende Gesetz vorschreibt, die Verordnung sei auf Verlangen des Parlaments aufzuheben⁶⁷⁾, also auf einen sog. schlichten Parlamentsbeschuß hin (§§ 99, 101 GeschoBT). Von dieser Möglichkeit hatte bis dahin die Gesetzgebung schon Gebrauch gemacht⁶⁸⁾, obwohl diese Möglichkeit im Grundgesetz nicht erwähnt, aber auch nicht ausgeschlossen ist.

Dabei handelt es sich nicht um ein unmittelbares Aufhebungsrecht; denn eine Verordnung bleibt in Kraft, bis der Verordnungsgeber dem Verlangen nachkommt, wozu er in Art. 109 Abs. 4 GG verpflichtet ist. Denn dieser Beschuß hat nicht bloß politische Bedeutung, sondern rechtliche Bindewirkung.⁶⁹⁾

66) vgl. dazu BVerfGE 8, S. 274 (319 ff.), das die Zustimmung des Bundestages zu einer Rechtsverordnung für verfassungsrechtlich unbeachtlich erklärt.

67) Wilke, a.a.O., S. 279; Criegee, Ersuchen des Parlaments ..., S. 101 f.; Stern NJW 1967, S. 1835 f.

68) z. B. § 27 Abs. 2 Satz 3 des Außenwirtschaftsgesetzes vom 28. April 1961 (BGBl. I, S. 481); § 77 Abs. 5 Zollgesetz vom 14. Juni 1961 (BGBl. I, S. 737); weitere Beispiele bei Stern/Münch, a.a.O., F8n. 42. Deshalb ist die Ausführung von Zuck (NJW 1967, S. 1303, Anm. 42) falsch, daß der Bundesrat aus verfassungspolitischen Gründen in ähnlichen Fällen stets den Vermittlungsausschuß angerufen und die Streichung solcher Vorschriften erreicht habe.

69) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 37

Weigert sich die Bundesregierung, muß das Bundesverfassungsgericht in einem Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) entscheiden.⁷⁰⁾ Aus diesem Grund ist ein Sprechen von "Kassation"⁷¹⁾ oder einer Verordnung "unter einer Art auflösender Bedingung"⁷²⁾ zumindest ungenau.

Die gegenteilige Meinung von Zuck⁷³⁾, die Verordnung werde vom Bundestag selbst aufgehoben, kann nicht geteilt werden.

Wohl ist davon auszugehen, daß das Aufhebungsrecht normaliter im Gesetz festzulegen ist.⁷⁴⁾ Dies ist im Falle des Art. 109 Abs. 4 GG zwar möglich, aber nicht notwendig, da hier ein unmittelbar geltender Rechtssatz vorliegt, der der Ausfüllung durch ein Gesetz fähig, aber nicht bedürftig ist.⁷⁵⁾ Dies bedeutet aber nur, daß die sich aus dem Aufhebungsrecht ergebende Verpflichtung der Exekutive den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes nicht verletzt⁷⁶⁾, sondern diese Befugnis gerade beinhaltet, was verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, da jede Verordnungsgebung vom Parlament delegierte und durch Gesetz ermächtigte Rechtssetzung ist, die unter Aufhebungsvorbehalt

70) Möller, a.a.O., Rdn. 25; Stern, a.a.O., S. 1836; Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.

71) Stern/Münch, a.a.O., A V 3 c; Stern, a.a.O., S. 1835

72) vgl. Hocke-Schmidt, Außenwirtschaftsgesetz, § 27, 6

73) Zuck, a.a.O., S. 1305

74) Wilke, a.a.O., S. 280 f.

75) Stern/Münch, a.a.O., § 15 VII 2; Zuck, a.a.O.

76) Wilke, a.a.O.

eingeräumt werden kann.⁷⁷⁾ Damit ist aber keinesfalls eine Aufhebung durch schlichten Beschluß mit dem Erlaß eines Gesetzes in formellem Sinn (Art. 76 ff GG) gleichzustellen.⁷⁸⁾

Die Lösung von Zuck widerspricht der generellen Rechtsanwendung zur Aufhebung einer Rechtsverordnung.

Wie sich aus dem "soweit ... verlangt" folgern läßt, ist ein rechtsvernichtender Rechtsetzungsakt i. S. des Art. 109 Abs. 4 Satz 4 1. Halbsatz GG nur durch einen "actus contrarius" der Exekutive möglich, nicht des Bundestages selbst.⁷⁹⁾

Aus dem "soweit" ist ferner zu schließen, daß eine Rechtsverordnung teilweise und in ihrer Gesamtheit auf Verlangen des Bundestages aufzuheben ist.⁸⁰⁾

Zu klären bleibt, ob die aufhebende Verordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf wie zuvor die aufgehobene.

Der Wortlaut läßt eindeutig erkennen, daß eine solche nicht gefordert wird. Darüber hinaus würde ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates die Befugnisse des Bundestages aushöhlen und möglicherweise den Bundesrat zwingen, eine kurz zuvor für richtig erachtete Entscheidung zu revidieren, was mit der Würde einer so hohen Institution, besonders im Hinblick auf die Beständigkeit von Entscheidungen, schwerlich

77) Stern, a.a.O., S. 1835

78) vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.

79) Stern, a.a.O., S. 1836; Piduch, a.a.O.; Möller, a.a.O.; Wilke, a.a.O.

80) Wilke, a.a.O., S. 282; Piduch, a.a.O.; Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.

in Einklang zu bringen wäre.⁸¹⁾ Zuck⁸²⁾, der diese Regelung für bedenklich hält, weil der Bundesregierung die alleinige Befugnis für den Entstehungsakt fehle, ist entgegenzuhalten, daß die Zustimmung des Bundesrates als Korrelat der Eingriffe in die nicht zum Bund gehörenden Haushaltswirtschaften zu betrachten ist, während die Aufhebung der Eingriffe nicht unmittelbar den Rechtskreis der dadurch Geschützten tangiert.⁸³⁾ Auch würde das Mitspracherecht des Bundestages bei dieser konjunkturpolitischen Entscheidung sehr relativiert, was dem Zweck der Aufhebungsbefugnis widerspräche.⁸⁴⁾

Ein nicht rechtlicher Grund für die hier vertretene Auffassung ist, daß für die Aufhebung oder Änderung einer Verordnung im Sinne des Art. 109 Abs. 4 GG der Überraschungseffekt nicht unbedeutender zu bewerten ist als bei dem ursprünglichen Erlaß. Der Terminierung des Bundestages hat die Bundesregierung zu entsprechen, was dem "soweit" zu entnehmen ist.⁸⁵⁾

Eine inhaltliche und verfahrensmäßige Ausgestaltung des Aufhebungsrechts ermöglicht der zweite Halbsatz von Art. 109 Abs. 4 Satz 4 GG. Der Kern dieser Befugnis darf jedoch nicht angetastet werden.

Für die Kreditbeschaffung ist dies in § 20 Abs. 5 StWG geschehen. Die diesen Sektor betreffenden Rechtsverordnungen

-
- 81) Schmidt-Bleibtreu-Klein, a.a.O., Art. 109, Rdn. 15;
Stern, a.a.O.; Wilke, a.a.O., S. 284; Heinsen, a.a.O., S. 93
- 82) Zuck, JZ 1967, S. 695
- 83) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.
- 84) Stern, a.a.O.
- 85) Möller, a.a.O., Rdn. 28

sind "unverzüglich nach ihrer Verkündung dem Bundestag mitzuteilen" und aufzuheben, wenn dieser binnen sechs Wochen danach es verlangt. Für die Konjunkturausgleichsrücklagen dagegen fehlt eine Ausgestaltung (§ 15 StWG) ⁸⁶⁾.

Umstritten ist, ob die Anforderungen des Abs. 4 für die Rechtsverordnungen des Art. 109 Abs. 3 GG Geltung haben.

Zuck ⁸⁷⁾ will in "korregierender Auslegung" die strengen Maßstäbe anwenden. Denn im ursprünglichen Entwurf wären die Absätze 3 und 4 in einem zusammengefaßt gewesen, so daß ein Versehen nicht auszuschließen sei.

Dagegen wendet sich mit Recht Wilke ⁸⁸⁾, der sachliche Bedenken entgegenstellt. Von der Gesetzgebungskompetenz ⁸⁹⁾ des Absatz 3 könne der Bund ohne weiteres Gebrauch machen, während dies bei Absatz 4 nur in einem Ausnahmefall - zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - möglich sei. Stern spricht von einer Normalkompetenz im Unterschied zu einer Krisenverhütungskompetenz. ⁹⁰⁾

86) wohl einhellige Meinung: Möller, a.a.O., § 15 Rdn. 6; Stern/Münch, a.a.O.; Zuck, NJW 1967, S. 1305; Wilke, a.a.O., S. 296

87) Zuck, JZ 1967, S. 694,

88) Wilke, a.a.O., S. 286 f.; vgl. auch Wilhelmi, a.a.O., der beide Absätze klar trennt.

89) Dies ist unpräzise, da die Gesetze in beiden Fällen ohne weiteres erlassen werden können. Nur der Erlass der sich darauf stützenden Rechtsverordnungen unterscheidet sich in der aufgezeigten Voraussetzung. Wilke meint deshalb wohl die Kompetenz zur Verordnungsgebung.

90) Stern, a.a.O., S. 1834

Nimmt der vierte Absatz eine besondere Stellung ein, so ist das darauf beruhende Ordnungsrecht einer anderen Beurteilung zu unterziehen. Die den Art. 80 GG modifizierenden Voraussetzungen ergeben sich aus der Gewichtigkeit der Vorschrift, d. h. dem Ausnahmecharakter, der "eine Art polizeiliche Generalklausel"⁹¹⁾ ist.

Da Art. 109 Abs. 3 GG nicht den Einschränkungen des Abs. 4 unterworfen ist, gilt für die darauf gestützten Verordnungen Art. 80 GG ohne Ausnahme.

7.3 Die verfassungsrechtliche Tragweite der Neufassung

Schon gegen den Entwurf der Bundesregierung Erhard zur Änderung des Art. 109 GG wurden starke verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht, die grob bereits aufgezeigt wurden. Im folgenden soll nun die verfassungsrechtliche Tragweite des neuen Art. 109 GG im Hinblick auf die Institute der Bundesstaatlichkeit, des Rechts- und Sozialstaates, der Demokratie und der kommunalen Selbstverwaltung beleuchtet werden.

7.31 Bundesstaatsprinzip

Bevor geprüft werden soll, ob Art. 109 GG (n. F.) das Bundesstaatsprinzip verletzt, ist einiges Grundsätzliches zu bemerken.

Der Parlamentarische Rat hat sich unter den gegebenen Umständen für das Bundesstaatsprinzip als eine der möglichen Spielarten des Föderalismus entschieden.⁹²⁾ Er hielt diese Grund-

91) Wilke, ebenda

92) Diesen als oktroyierten Föderalismus zu bezeichnen, dürfte wohl nicht ganz zutreffen, da auch sehr starke Kräfte in Deutschland ihn anstrebten.

komponente der Verfassung für derart bedeutend, daß er eine Abänderung in Art. 79 Abs. 3 GG untersagte.

Dabei wurden "die Gliederung des Bundes in Länder" und "die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung" für unantastbar erklärt.

Die im zweiten Teil des Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegte Unantastbarkeit der in Art. 20 GG verankerten Grundsätze, zu denen auch das Bundesstaatsprinzip gehört, ist hinsichtlich dieses Prinzips nachrangig, d. h. die ersten Ausführungen sind als *lex specialis* anzusehen.⁹³⁾

Art. 79 Abs. 3 GG schützt also das Bundesstaatsprinzip nicht in dem Umfang des Art. 20 Abs. 1 GG, sondern in den ausdrücklich in demselben Artikel festgelegten Punkten.

7.311 Was ist unter Bundesstaat damals und heute zu verstehen?

Der Bundesstaat in der Form der Bundesrepublik Deutschland ist eine staatsrechtliche Verbindung von Staaten in der Weise, daß die Teilnehmer Staaten sind (Gliederstaaten), aber auch die Verbindung selbst wieder ein Staat ist (Gesamt- oder Zentralstaat).⁹⁴⁾

Die Staatsgewalt ist zwischen beiden aufgeteilt, indem jedem Staat Aufgabenbereiche zugewiesen sind. Um eine Potenzierung der Staatsgewalt zu vermeiden, ist in jedem Fall nur ein Staat zuständig.⁹⁵⁾ Streitfragen in diesem

93) Kölble, DÖV 1967, S. 6 f.

94) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 20 Rdn. 5; v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S. 588; Glum, Die staatsrechtliche Struktur ..., S. 44

95) Maunz-Dürig-Herzog, ebenda;
vgl. BVerfGE 1, S. 14 (34)

Punkt werden mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips gelöst. Dieses allgemeine sozialphilosophische Prinzip⁹⁶⁾ geht von der vorrangigen Zuständigkeit des untergeordneten Gemeinwesens aus. Aufgabenbereiche, die diese erfüllen können, dürfen nicht von übergeordneten in Anspruch genommen werden.⁹⁷⁾

Das Grundgesetz enthält in Art. 30 die Vermutung zugunsten der Länder.

7.312 Begriff des Bundesstaates

Nur kurz gestreift werden soll auch der Bundesstaatsbegriff, da er nicht ein Problem dieser Arbeit ist. Ausgehend von dem herrschenden zweigliedrigen Begriff⁹⁸⁾, der wohl in seiner gemäßigten Form zu vertreten ist⁹⁹⁾, hat der Gesamtstaat (BRD) keine eigene Staatlichkeit, sondern kann nur theoretisch von Zentralstaat (Bund) und den Gliedstaaten (Ländern) unterschieden werden. Denn die Bundesrepublik und der Bund sind nicht verschiedene Rechtsträger und Subjekte gegenseitiger verfassungsrechtlicher Rechte und Pflichten,

96) zur generellen Problematik dieses Prinzips: Lindacher, Verfassungsrechtliche Grundlagen ..., S. 26 ff ;

Deuerlein, Das Parlament (B 36) vom 4. Sept. 1971, S. 53 ff

97) Hanreich, a.a.O., S. 163; Süsterhenn, Förderalistische Ordnung, S. 27 ff.; Dürig VVDStRL Heft 21, S. 115; vgl. auch Dicke, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten ..., S. 156 f.

98) BVerfGE 13, S. 54 (77); Maunz, Staatsrecht, § 21 I 4; Zippelius, Allgemeine Staatslehre, S. 195. Der dreigliedrige Bundesstaatsbegriff (Nawiasky, Grundgedanken für das Grundgesetz, S.35) ist abzulehnen, da eine eigenständige Bedeutung der Bundesrepublik gegenüber Bund und Ländern im Grundgesetz nicht vorgesehen ist.

99) Nach der radikalen zweigliedrigen Theorie (wohl Kölbl DÖV 1964, S. 217) ist der Bund identisch mit der Bundesrepublik; daraus wäre zu folgern, daß die Länder nicht zur Bundesrepublik gehören, was nicht richtig sein kann.

vielmehr verkörpern Bund und Länder zusammen die Bundesrepublik. Beide erfüllen gemeinsam die staatlichen Aufgaben.¹⁰⁰⁾

Die Gemeinden sind aus bundesstaatlicher Sicht Teile der Länder und stellen die innere Gliederung des jeweiligen Landes dar¹⁰¹⁾, wobei der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 GG eine bedeutende Stellung eingeräumt ist. Gegenüber dem Bund haben sie aber keinerlei Eigenstellung.

Diese Bedeutung des Bundesstaates galt im Jahre 1949 und dürfte auch heute noch als gültig anzusehen sein.

7.313 Kompetenzverteilung, insbesondere im Finanzbereich

Schwierigkeiten ergeben sich bei der Konkretisierung der Kompetenzen. Eine entscheidende Frage ist, inwieweit der Bund Zuständigkeiten übernehmen kann, ohne die Eigenstaatlichkeit der Länder zu verletzen.

Da der Bundesstaat in seinem verfassungsrechtlichen Strukturprinzip nicht nur eng mit dem Begriff Föderalismus verbunden ist, sondern eine Art Modellcharakter¹⁰²⁾ besitzt, scheint es sinnvoll, die Entwicklung des Föderalismus in den letzten zwanzig Jahren aufzuzeigen.

Der Föderalismus bei der Entstehung des Grundgesetzes sollte eine klare Trennung der Aufgaben der einzelnen Institutionen

100) BVerfGE, a.a.O.

101) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 28 Rdn. 23;
v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S. 712

102) Armbruster, StL Bd. 3, Sp. 385: Der Bundesstaat "verwirklicht im verfassungspolitischen Bereich gewisse föderalistische Grundforderungen".

bewirken.¹⁰³⁾ Der Grundgesetzgeber verstand den Föderalismus als einen Pakt verschiedener Körperschaften, bei denen der Bund nur die unumgänglichsten Zuständigkeiten erhielt. Daß dies nicht ohne weiteres zu verwirklichen war, zeigt die in Art. 30 GG verfassungsrechtlich verankerte Kompetenzvermutung zugunsten der Länder, die darauf beruht, die Eigenständigkeit der Länder formell zu respektieren.¹⁰⁴⁾ Die Bundeskompetenzen sind also enumerativ, während die Länder eine umfassende Auffangzuständigkeit besitzen.

Föderalismus und Subsidiarität stehen also in engem Zusammenhang. Die dadurch aufgeworfene Problematik, inwieweit die Ordnungs- und Regelungsmacht des Zentralstaates hilfsweise eingesetzt werden soll, ist dieser Staatsstruktur immanent.

Dies muß zu Spannungen führen, wenn es zu entscheiden gilt, ob der den Teilstaaten eingeräumte Vorbehalt durchgreift oder der Sachverhalt eine umfassende, allgemein gültige Regelung fordert.

Die verfassungsrechtliche Lösung von 1949 konnte in jener Form nicht bestehen bleiben. Im Laufe der Zeit und mit der Entwicklung zu größeren Einheiten in der Industrie, die eine rationelle Arbeit versprechen, griffen diese Gedanken und empirischen Fakten auch auf den Staat über. Der Gesamtstaat versuchte seine Stellung auszuweiten, indem er die Rechte der Teilgebilde einengen wollte; andererseits bestanden diese auf ihren Interessen.

103) Diese Katalogisierung ist aber keinesfalls so trennscharf zu verstehen, daß eine Abwandlung unmöglich ist: vgl. Patzig, AÖR Bd. 92, S. 318; BVerfGE 4, S. 7 ff; 8, S. 143 ff

104) Abendroth, Das Grundgesetz, S. 89

Die Konkretisierung dieser Entwicklung zeigte sich besonders deutlich bei der Finanzreform.

Die Kommission für die Finanzreform führte dazu aus:
Den Ansätzen des partnerschaftlichen Zusammenwirkens von Bund und Ländern (ist) die Anerkennung nicht zu versagen. Vielmehr sollte die föderative Staatsordnung auch verfassungsrechtlich den aus der Verfassungswirklichkeit erkennbaren Erfordernissen der heutigen Zeit so schnell wie möglich angepaßt werden.¹⁰⁵⁾ Denn die Kooperation von Bund und Ländern entspreche "den historisch-politischen, ökonomischen und soziologischen Entwicklungstendenzen eines modernen, international verflochtenen Industrie- und Sozialstaates."¹⁰⁶⁾

In diesem Gebiet sollte die funktionelle Aufteilung der Macht neu festgelegt werden. Dies mußte notwendigerweise zu Auseinandersetzungen führen. Die eine Gruppe argumentierte aus einer streng föderalistischen Haltung. Die essentialen Bestandteile eines echten Föderalismus seien Gleichheit, Freiwilligkeit und die bündisch gemeinsamen (eigenen) Zwecke.¹⁰⁷⁾ Dies würde angestrebt, durch die dem Föderalismus innewohnende vertikale und horizontale Gewaltenteilung und die dadurch verhinderte Verabsolutierung des Staates. Dadurch werde dem einzelnen ein möglichst großer Freiheitsraum geschaffen.¹⁰⁸⁾

Auf das Bund-Länder-Verhältnis transformiert bedeutet dies, die durch die Teilstaaten repräsentierten Kräfte werden zu

105) Troeger-Gutachten, Tz 35; zur Entwicklung dieses Begriffs vgl. Deuerlein, a.a.O., S. 35 ff

106) Troeger-Gutachten, a.a.O.

107) Dennewitz, Der Föderalismus, S. 52

108) Armbruster, a.a.O., Sp. 387

einer Einheit zusammengeführt, indem diese zu einem Ausgleich gebracht werden.¹⁰⁹⁾ Denn nur durch die Vielgestaltigkeit und Mannigfaltigkeit könne eine zentralisierte Staatsgewalt verhindert werden, die besonders unserem Land bisher geschadet hätte.¹¹⁰⁾

Die andere Gruppe geht davon aus, eine strenge Eigenstaatlichkeit der Länder hemme die Lösung national (Hochschule) und international (Europäische Integration) wichtiger Aufgaben. Die Ordnungsvorstellungen bei Erlass des Grundgesetzes entsprächen nicht mehr den Bedürfnissen von heute.¹¹¹⁾

Diese Streitfrage ist nicht mit juristischen Mitteln zu lösen, da Verfassungsrecht und -wirklichkeit auseinanderklaffen.¹¹²⁾ Der Graben ist so tief, daß Interpretationen ihn nicht zuzuschütten vermögen.

So entstand trotz der im Grundgesetz scharfen Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern in der Praxis eine Kontaktsphäre, die den Gedanken des Föderalismus verblassen zu lassen drohte. Die Zuständigkeitsbereiche mußten neu geordnet werden.

7.314 Kooperativer Föderalismus

Der Bundesstaat des Bonner Grundgesetzes war und ist Ausdruck eines Föderalismus auf staatsrechtlicher Grundlage.¹¹³⁾

109) Peters, Deutscher Föderalismus, S. 61

110) Hüttel, DVBl. 1967, S. 435

111) Hüttel, ebenda; ebenso wohl auch Loewenstein, Verfassungslehre, S. 318 ff und Scheuner, DÖV 1962, S. 648

112) Patzig, a.a.O., S. 312 f.

113) Armbruster, a.a.O., Sp. 388

Diese Form wurde insoweit geändert, daß er als ein kooperativer Föderalismus zu verstehen ist. Er ist vor allem darauf ausgerichtet, kooperative Zusammenschlüsse zu entwickeln und auszugestalten. Es galt also ein bewegliches und ausgewogenes System für die Zusammenarbeit zu finden¹¹⁴⁾, um auf diese Weise wichtige Staatsaufgaben besser zu lösen und Verfassung und Verfassungsleben zu einer Einheit werden zu lassen.

Diese Begründung allein genügt aber nicht, eine Kompetenz des Bundes auf Kosten der Länder zu fordern. Sondern ähnlich wie bei der Zuständigkeit aufgrund "der Natur der Sache"¹¹⁵⁾ muß diese Regelung begriffsnotwendig und eine bestimmte Lösung unter Ausschluß anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösungen zwingend sein.¹¹⁶⁾, 117)

Aber auch mit dieser "Art" Föderalismus ist die Hauptspannungsursache nicht beseitigt, sondern birgt bestenfalls eine Argumentationsverbesserung für die Vertreter eines "gemäßigten" Föderalismus.

Diese Spannungen werden besonders deutlich im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich eines Staates, in dem über die Effizienz der Tätigkeit der öffentlichen Aufgabenträger ent-

114) Hüttl, a.a.O.; S. 436; Patzig, DVBl. 1966, S. 396; Konow, DÖV 1966, S. 368

115) BVerfGE 11, S. 89 (99); 22, S. 180 (216 f.); Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, S. 234; Liebrecht, DVBl. 1967, S. 72

116) BVerfGE 11, ebenda; ebenso Selmer, Steuerinterventionismus ..., S. 177; wohl auch Loschelder, Grundgedanken der Finanzreform, S. 23, 26

117) Fischer-Menshausen, Probleme und Lösungsmöglichkeiten ..., S. 9

schieden wird. In unserem Staat wird diese Situation noch verschärft, da in der Verfassung eine gemeinsame Finanz-, aber eine getrennte Haushaltswirtschaft vorgesehen ist.

Letzteres bezeichnet Fischer-Menshausen¹¹⁸⁾ treffend als einen Anachronismus der Verfassung. Um die finanziellen Belange des Gesamten in Ordnung zu bringen, ist nämlich ein Ausgleich zwischen unitarischen und zentrifugalen Gestaltungskräften zu suchen. Trotz der Mängel einer Dezentralisation ist dieser Staatsform aus den oben angeführten Gründen immer noch gegenüber einem zentralistischen System der Vorzug zu geben.

Als Lösung bot sich der kooperative Föderalismus¹¹⁹⁾ an, um der dringenden sozialstaatlichen Entwicklung zu entsprechen.¹²⁰⁾ Die Definition Scheuner's¹²¹⁾ umschreibt diesen Begriff treffend als ein "Prinzip, das dort, wo die Sachaufgaben eine einheitliche und planend abgestimmte Zusammenarbeit aller Ebenen und Träger der öffentlichen Verwaltung erfordern, eine Koordination und ein Zusammenwirken aller Beteiligten ... herbeigeführt wird, (indem) grundsätzlich die öffentliche Tätigkeit in ihrem Zusammenspiel und ihrer gemeinsamen Verpflichtung für das Wohl der Bürger gesehen wird".

118) Interessant die Ausführungen Kölble's (DÖV 1966, S. 669) zur Verwaltungszuständigkeit des Bundes

119) Eingeführt durch das Troeger-Gutachten, Tz 73-77

120) Scheuner DÖV 1966, S. 520

121) ders., a.a.O., S. 518

Dies ist jedenfalls in Sachgebieten erforderlich, die Wirtschaft und Sozialvorsorge betreffen.¹²²⁾ Ein naiver Föderalismus des unabhängigen Nebeneinanders ist unter heutigen Bedingungen kaum mehr möglich.¹²³⁾

Ein Verstoß durch diese Entwicklung kann keinesfalls vorliegen, da gerade dem Föderalismus eigen ist, das Verhältnis Einzelstaaten zu Gesamtstaat in Blickrichtung seiner essentiellen Bestandteile immer wieder von neuem abzuwägen.¹²⁴⁾

Dieses vergleichende Austarieren mußte dazu führen, die integrierende Funktion älterer föderativer Ordnung im Zeichen der Entwicklung zum modernen Planungs-, Lenkungs- und Vorsorgestaat den neuen Erfordernissen anzupassen, die eine Steigerung der Effizienz staatlichen Wirkens verlangen.¹²⁵⁾

Damit sei die Ambivalenz des kooperativen Föderalismus anerkannt; d. h. die "positive" Seite, die durch die Unitari-

122) Die Grundrechtswirkung, die allen Bürgern in jeder Ebene gleichermaßen zugute kommen muß, bringt übrigens in die Länderverwaltungen einheitliche Grundsätze, also eine Unitarisierung: Scheuner, a.a.O., S. 519; ähnlich in den USA: s. Bennett, *American Theories* ..., S. 212 f.

123) Schmidt/Wilke, a.a.O., S. 110; Haller, FA 1968 NF Bd. 27, S. 255

124) Näf, *Föderalismus* ..., S. 15; Patzig, AÖR, Bd. 92, S. 356 f.

125) Hesse, *Aspekte des kooperativen Föderalismus* ..., S. 144, 141, 160; auf den Seiten 155 - 158 legt Hesse das Für und Wider des Föderalismus alter Prägung wie des kooperativen Föderalismus anschaulich dar.

sierung effizienzsteigernd wirkt, hat auf der anderen "negativen" Seite einen notwendig bedauerlichen Anstrich. Der förderliche Wettbewerb zwischen den Teilstaaten und die Möglichkeit zum begrenzten Experiment werden zurückgedrängt¹²⁶⁾, aber nicht verdrängt. Denn der Föderalismus alter wie neuer Prägung muß als Basis einen Bestand von Befugnissen der Teile wie des Ganzen bejahen.

So führt der "Koordinierungszwang" oder die "Nivellierung", wie Haller es bezeichnet, nicht zu einer inneren Auszehrung des Föderalismus.¹²⁷⁾ Im Gegenteil können ihnen bei einer gemeinsamen Bewältigung mehr Aufgaben überlassen werden, die sonst der Zentralstaat an sich ziehen würde, um eine befriedigende Erledigung zu garantieren.¹²⁸⁾

Im Ergebnis mag dies "revolutionär" wirken, in der Entwicklung und Methode sowie von der logischen Fortführung des Subsidiaritätsprinzips jedoch ähnelt der kooperative Föderalismus der von der Rechtsprechung¹²⁹⁾ geformten "Bundes-treue", die ein Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Sicherung der bundesstaatlichen Ordnung verlangt.

126) ders., a.a.O., S. 150

127) Haller, a.a.O., S. 266 f., 270; a.A. offenbar Fischer-Menshausen (DÖV 1955, S. 262), der zumindest die Gefahr eines zentralistischen Verwaltungsmechanismus befürchtet, kurz darauf aber ausführt, auf keinem Gebiet des bundesstaatlichen Gemeinschaftslebens werde es deutlicher als im Gebiete der Finanzen, daß die föderative Ordnung sich nicht in Kompetenzverteilung erschöpfe, sondern in erster Linie Verpflichtungen für alle Bundesglieder begründe.

128) Die andere Lösung war eine freiwillige Kooperation der Länder untereinander. Dies hätte zu einem unitarischen Länderbund neben dem Bundesstaat geführt, der sicherlich unserer Verfassung nicht entspricht: Scheuner, a.a.O., S. 518; Haller, a.a.O., S. 264

129) BVerfGE 1, S. 131, S. 299 (315 f.); 8, S. 138; 6, S. 361; 12, S. 255

Dieser Grundsatz, der ein Kernstück des bundesstaatlichen Systems ist¹³⁰⁾, dient der Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit des Verfassungsrechts¹³¹⁾, wobei der Treuepflichtgedanke auf spezifisch engere Rücksichtnahme nicht vergessen werden darf.

Zwar ist ein wesentliches Element der Bundestreue die Einhaltung der Zuständigkeiten¹³²⁾, was aber eine Erhaltung nicht einschließt. Die Kompetenzen sind dem Verfassungsgeber, soweit zur Disposition gestellt, als dies im Grundgesetz gestattet ist.

So könnte man, wie Wilke¹³³⁾ meint, in der Neuregelung einen Ausfluß des Prinzips vom "bundesfreundlichen Verhalten" sehen. Doch befriedigt diese Auffassung nicht, da es sonst keiner Verfassungsänderung bedurft hätte. Und hieße es nicht, die Bundestreue zu überspannen, wenn man damit eine Kompetenzänderung begründete? Denn nun besitzt der Bund die rechtliche Möglichkeit, auf die Länderhaushalte im Gesamten Einfluß zu nehmen, während er zuvor nur eine faktische Fakultas hatte. Das "bundesfreundliche Verhalten" mag die Überlegungen und Entscheidungen der Neufassung beeinflussen, eine unmittelbare Beziehung aber ist nicht vorhanden.

Diesem Föderalismus kommt der unitarische Bundesstaat als Ausdrucksform sehr nahe und bildet keinesfalls einen Gegen-

130) Smend, Festgabe für Mayer 1916, S. 260 f.;

Dernedde DV 1949, S. 316; Bayer, Die Bundestreue 1961

131) Scheuener DÖV 1962, S. 646; Mc Whinney, Föderalismus ..., S. 21 f., 64 f.

132) BVerfGE 4, S. 140; 8, S. 138

133) Wilke, a.a.O., S. 271

satz dazu¹³⁴⁾, sondern modifiziert ihn noch im positiven Sinne. Die Gefahr des Immobilismus aufgrund der erforderlichen einstimmigen Verständigung wird durch das Mehrheitsprinzip, wie in Art. 109 GG verankert, gelöst.¹³⁵⁾ Dessen unverzichtbare Elemente sind die Gliederung des Bundes in Länder und die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes, also die unveränderlichen Positionen des Art. 79 Abs. 3 GG.¹³⁶⁾

Eine Übertragung der von einer niederen Stufe nicht mehr auszuführenden Aufgaben auf die nächst höhere, ist somit nicht ausgeschlossen, im Gegenteil, diese ist durch das Subsidiaritätsprinzip gedeckt.¹³⁷⁾ Die Frage aber, wann dies angezeigt ist, wird in jedem einzelnen Fall umstritten sein.¹³⁸⁾

Unter diesen Aspekten ist die Gestaltung des Finanzwesens zu sehen, die wohl auch unter dem Eindruck der zeit- und kostenverschlingenden Prozesse über die Kompetenzen hinsichtlich des Bauwesens¹³⁹⁾ und des Wasserrechts¹⁴⁰⁾ stand.

134) Hesse, a.a.O., S. 160; a. A. offenbar Maunz, Deutsches Staatsrecht (17. Aufl.), S. 213, und Gerloff, Die Finanzgewalt ..., S. 25

135) Hesse, a.a.O., S. 153; Lerche, Aktuelle föderalistische ..., S. 42

136) Hesse, Der unitarische Bundesstaat, S. 33. Unitarisierung ist also keine Zentralisierung (ders., a.a.O., S. 21 und 26), die wie der dezentralisierte Einheitsstaat dem Art. 79 Abs. 3 GG widerspricht. Auch von der Effizienz gesehen, ergeben sich Bedenken: vgl. ders., Aspekte des kooperativen Föderalismus, S. 155 (FBn. 31).

137) Haller, a.a.O., S. 260

138) ders., a.a.O., S. 261 ff, der dieses Problem sehr ausführlich behandelt.

139) BVerfGE 3, S. 407 ff

140) BVerfGE 15, S. 1 ff

7.315 Verletzung des Art. 79 Abs. 3 GG durch die Neufassung
des Art. 109 GG?

Haben sich durch die "bundesfreundliche" Entwicklung des Föderalismus im Konkreten neue Kriterien für die Kompetenzverteilung ergeben? Dies soll anhand der Neufassung des Art. 109 GG geprüft werden, insbesondere mit dem Augenmerk auf die bundesstaatliche Ordnung, die einen Schwerpunkt im X. Abschnitt der Verfassung hat.¹⁴¹⁾

Durch das Einfügen der Absätze 2 bis 4 in Art. 109 GG hat der Bund in den beiden letzten Absätzen ein Gesetzgebungsrecht erhalten, das nur durch die Zustimmung des Bundesrates beschränkt ist. Aufgrund dieser Gesetze und den sich darauf stützenden Rechtsverordnungen sind Bund und Länder verpflichtet, dem in Absatz 2 geforderten "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht" Rechnung zu tragen.

Wie im sechsten Teil ausgeführt, kann dies zur Begrenzung der Ausgaben durch Stilllegung von Geldern oder Beschränkung der Kreditaufnahme führen. Die Länder sind in ihrer Finanzautonomie also zumindest stark tangiert.

Da aber gerade die Finanzierung der Aufgaben und Entscheidungen die Basis für eine eigene, unbeeinflusste Willensbildung eines Staates ist, könnte das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und Art. 79 Abs. 3 GG verletzt sein.

Dies könnte durch die Pflicht zu einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft in Absatz 3 und 4, aber auch durch das Verlangen nach einer mittelfristigen Finanzplanung geschehen sein.

141) Hettlage, VVDStRL, Heft 14 (1956), S. 6

7.3151 Verstoß durch konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft?

Wie in den vorherigen Abschnitten gezeigt, ist der Bund ermächtigt, Grundsatzgesetze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft aufzustellen.

Wie in dem "Not"-Absatz 4 zu lesen ist, kann er eine Kreditlimitierung und Konjunkturausgleichsrücklagen zur Erreichung dieses Zieles festsetzen. Die Finanzautonomie, ein Zentralpunkt des föderalistischen Prinzips, ist Grundlage für die politische Willensbildung mit völliger Staatlichkeit.¹⁴²⁾

Ist diese so stark tangiert, daß man von einem "Gängeln"¹⁴³⁾ der Teilstaaten durch den Gesamtstaat sprechen kann?

Mit dieser Fragestellung ist bereits konzidiert, daß ohne Zweifel in das Verhältnis Bund - Länder eingegriffen worden ist. Zu klären ist, ob diese den "Bund-Länder-Rechtskreis berührender Aussagen"¹⁴⁴⁾ dem Art. 79 Abs. 3 GG widersprechen.

Auch dem Verfassungsgeber verwehrt Art. 79 Abs. 3 GG, die bundesstaatliche Ordnung zu verändern. Die Möglichkeit verfassungswidriger Verfassungsnormen besteht, wie aus diesem Artikel zu schließen ist. Wenn das Bundesverfassungsgericht¹⁴⁵⁾ die theoretische Möglichkeit solcher

142) Haller, a.a.O., S. 251

143) ders., ebenda: auch wenn der Rechtsgedanke des Art. 19 Abs. 2 GG auf die durch Art. 109 GG (a. F.) geschützte Rechtsposition der Länder anzuwenden wäre, wäre ein Eingriff nur bei einer Wesensgehaltsverletzung des betr. Rechts unzulässig (Schüssler, NJW 1964, S. 955 f.), vgl. die folgenden Ausführungen.

144) Stern, NJW 1967, S. 1836

145) BVerfGE 3, S. 225 (233)

Verfassungsnormen in der Praxis der Unmöglichkeit nahezu gleichsetzt, bezieht es sich ausdrücklich auf originäre Verfassungsbestimmungen. Es ist zu unterscheiden, zwischen vom (konstituierenden) Verfassungsgeber und vom (konstituierten) Verfassungsgesetzgeber gesetztem Recht.¹⁴⁶⁾

Erster ist, bis auf die Beachtung übergesetzlichen Rechts, frei in der Verfassungsgesetzgebung. Er kann von seinen eigenen Grundsätzen abrücken, wie dies durch die Verankerung der Ausnahmen des Art. 109 GG (a. F.) geschehen ist.¹⁴⁷⁾

Eine solche Gestaltungsmöglichkeit hat der pouvoir constitué nicht. Er ist an die festgelegten Konstitutionsprinzipien gebunden¹⁴⁸⁾, insbesondere wenn sie in der Verfassung ausdrücklich geschützt werden, wie die Bundesstaatlichkeit in Art. 79 Abs. 3 GG.

Zu dieser bundesstaatlichen Struktur ist sicherlich die Finanzverfassung und damit Art. 109 Abs. 1 GG zu rechnen. So ist anzunehmen, daß bei einem eine bestimmte erträgliche Grenze überschreitenden Entzug des Finanzwesens der Länder durch den Bund und erst recht bei der Beseitigung der "Finanzvertragshoheit" ein Verstoß gegen diesen Artikel vorliegt.¹⁴⁹⁾ Damit ist aber nicht gesagt, daß die Bestimmungen des X. Abschnitts generell unantastbar sind¹⁵⁰⁾, d. h. ein Bestandsschutz konkreter Kompetenzen der Länder

146) Bachof, Verfassungswidrige Verfassungsnormen, S. 43;
Hanreich, a.a.O., S. 148

147) s. 2. Teil

148) Hanreich, a.a.O., S. 149

149) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.; Art. 79 Rdn. 35;
Stern, a.a.O.

150) Nawiascky, Grundgedanken ..., S. 54;
Zinn, AÖR 75, S. 299

besteht nicht.. So hat das Bundesverfassungsgericht¹⁵¹⁾ im Jahre 1958 Art. 131 GG als *lex specialis* gegenüber Art. 109 GG (a. F.) angesehen. Diese Feststellung erlaubt den Schluß, daß die Tragweite des Art. 109 GG grundsätzlich durch Verfassungsänderung eingeschränkt werden kann.¹⁵²⁾

Durch die Neufassung ist die Konjunkturpolitik, soweit sie von der Haushaltswirtschaft betroffen ist, in einen gemeinsamen Rahmen eingepaßt worden. Die bisher schon gemeinsame Finanzwirtschaft ist erweitert.

War dies bis dahin ohne Widerspruch als verfassungskonform zu qualifizieren, so ist kein Grund ersichtlich, nach der Änderung zu einer gegenteiligen Auffassung zu kommen. Denn die staatliche Haushaltswirtschaft ist nun keinesfalls zentral gesteuert, sondern bleibt eine getrennte.¹⁵³⁾ Nur ist sie nicht mehr so "unabhängig voneinander", sondern im Gesamtinteresse in diesem Punkt modifiziert zu sehen, wie dies bereits vorher in anderen Punkten seit Bestehen des Grundgesetzes eingeplant war. Diese Akzentverschiebung gibt nach der richtigen Ansicht von Maunz¹⁵⁴⁾ "dem faktischen Funktionieren im bundesstaatlichen Gefüge ein verändertes Aussehen". Eine Veränderung des Gefüges selbst¹⁵⁵⁾ ist nicht zu bejahen.

151) BVerfGE 7, S. 305 ff

152) Dahlgrün, Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, S. 22

153) Stern, a.a.O.; Patzig DVBl. 1966, S. 678 f.;

Bedenken bei Liebrecht, DVBl. 1967, S. 73 Fñn. 3

154) Maunz, a.a.O.

155) so Hesse, Aspekte ..., S. 145

Dies ist nicht eine formale Feststellung, die eine mögliche materielle Aushöhlung der finanziellen Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Länder verdecken will. Die Teilstaaten können weiterhin in eigener Verantwortung die Aufgaben bewältigen, die sie für vordringlich halten, indem sie die dafür notwendigen Geldmittel in Ansatz bringen. Beschränkt werden können sie nur in der Gesamtmenge, nicht aber in der Einteilung ihrer Mittel.¹⁵⁶⁾

Daß damit Art. 109 Abs. 1 GG in dem durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereich angetastet oder verletzt ist, kann nicht zugestimmt werden.

Die durch die Neufassung des Art. 109 GG gefundene Lösung ist auch generell nicht wider, sondern für das Bundesstaatsprinzip. Denn in diesem Gebiet ist der Stellenwert des Gesamten über die Einzelinteressen der Teile zu stellen, weil eine Konjunkturpolitik nur durch Einsatz auch des Budgets, abgestimmt mit allen Beteiligten, effizient sein kann.¹⁵⁷⁾ Untermauert wird diese rechtliche Aussage durch die Darlegung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵⁸⁾, daß unsere Verfassung sich zum "labilen Bundesstaat" bekannt habe.¹⁵⁹⁾

Auch ist die Stellung der Länder letztlich nicht geschwächt. Im Gegenteil könnte man der Meinung sein, aufgrund der Zustimmungsbefähigung der Gesetze und Rechtsverordnungen (Abs. 4) durch den Bundesrat hätten die Länder entsprechend ihrem Mitspracherecht einen größeren Einfluß gewonnen.

156) vgl. Eberhard, a.a.O., S. 220 f.

157) Begründung dieser Feststellung wurde im 6. Teil dargelegt.

158) BVerfGE 1, S. 48; 5, S. 34 (38)

159) Patzig, a.a.O., S. 678

Denn schon vor der Änderung hatte die finanzwirtschaftliche Verflechtung von Bund und Ländern den Spielraum einer unabhängigen und selbständigen Haushaltswirtschaft der einzelnen stark beschnitten, wie die im zweiten Teil dieser Arbeit dargelegten Interdependenzen zeigen.¹⁶⁰⁾

Diese Mehrung des Gewichts des Bundesrates vollzieht sich im gleichen Maße wie die fortschreitende Unitarisierung des Bundesstaates.¹⁶¹⁾ Hesse geht so weit, daß er die Ausführungen Klein's¹⁶²⁾, der den Bundesrat als Repräsentant des Bundes bei gleichzeitiger Wahrnehmung der Länderinteressen ansieht, ergänzt, indem er dieses Organ als "Wahrer der Länderrechte"¹⁶³⁾ apostrophiert.¹⁶⁴⁾

Dies ist in dem hier zu untersuchenden Bereich mit dem Verhalten des Bundesrates bei finanzpolitischen Entscheidungen, vor allem bei den Stellungnahmen zum Bundeshaushalt, zu begründen.

Diese Ansicht bestätigt die von Smend¹⁶⁵⁾ getroffene Feststellung, daß die Länder in dieser Beteiligung ihre Staatsnatur verwirklichten. Dem Bundesrat kann kaum abgesprochen werden, ein selbständiger Faktor im Vergleich zu anderen

160) Patzig spricht zu Recht von einer ursprünglichen "inhärenten relativen Finanzautonomie": a.a.O., S. 676

161) Hesse, a.a.O., S. 153; ders., Der unitarische Bundesstaat, S. 22;

Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 270

162) v. Mangoldt-Klein, a.a.O., IV Vorbemerk. III 2

163) Neureuther, Der Bundesrat ..., S. 129

164) Hesse, a.a.O., S. 22 ff ; so auch Patzig, AöR Bd. 92, S. 336 f.; a. A. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, S. 47

165) Smend, a.a.O.

Bundesorganen zu sein, nicht weil in ihm die Individualität der Länder zur Geltung käme, sondern weil letztlich ein anderes Substrat, das spezifisch administrative Element in den Ländern, bestimmend ist.¹⁶⁶⁾

Damit soll nicht der Tendenz das Wort geredet werden, die zentralisierende Wirkung von Kompetenzverschiebungen könnten durch die Erweiterung der Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates kompensiert werden.¹⁶⁷⁾ Hier sind Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen.

Da aber die ländereigene Substanz nicht entzogen ist, verkörpert der Bundesrat eine ausreichende reale Potenz für einen existierenden Bundesstaat¹⁶⁸⁾, was auch Hesse hinsichtlich der konjunkturpolitischen Kompetenzen anerkennt.¹⁶⁹⁾

Die schon früher eingeschränkte Haushaltswirtschaft hatte aber nicht den Schluß erlaubt, wie Hettlage¹⁷⁰⁾ meint, daß Art. 109 GG (a. F.) wirtschaftspolitische Bundesgesetze zugelassen habe, die Ausmaß und Art der öffentlichen Ausgaben geregelt hätten. Vielmehr mußten solche Gesetze sich im Rahmen des Art. 109 GG (a. F.) halten.¹⁷¹⁾

Deshalb mußte der Art. 109 GG neu gefaßt werden, was dem konstituierten Verfassungsgeber grundsätzlich erlaubt ist, solange er nicht den in Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbe-

166) Hesse, a.a.O., S. 24 f.

167) Hesse, Aspekte ..., S. 154

168) ders., ebenda; Lerche, a.a.O., S. 38 ff

169) Hesse (a.a.O., S. 151, 154), der generell ein Übergewicht an zentralisierenden Tendenzen erkennen will.

170) Hettlage, Wirtschaftsordnung und Finanzpolitik, S. 14

171) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 109 Rdn. 3. Dort werden verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 17 Bundesbankgesetz angemeldet, soweit flüssige Mittel der Länder bei der Bundesbank einzulegen seien.

reich dieser Norm oder diesen Artikel selbst verletzt.

Daß man durch die Änderung, insbesondere den Absatz 2, die ursprüngliche Aussagekraft des Artikels auf ein formelles Minimum reduziert habe¹⁷²⁾, ist zu bestreiten. Damit würde man eine materielle Aushöhlung der Finanzautonomie und einen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG annehmen müssen. Dies ist aber gerade nach dem oben Ausgeführten zu verneinen.

In diesem Zusammenhang stellt Köttgen¹⁷³⁾ ausgehend vom Investitionshilfe-Urteil¹⁷⁴⁾ die Frage, ob den Ländern ein finanziell-unabhängiger Spielraum nur mit Einschränkung garantiert sei, daß er in den Grenzen des Angemessenen bundesrechtlich beschränkt werden könnte, oder ob er institutionell stärker gesichert sei als die Unternehmerinitiative im sozialen Rechtsstaat. Die Antwort ist für den, der die einheitliche Staatsfinanzwirtschaft bejaht, nicht zweifelhaft.¹⁷⁵⁾

Zum Schutz der Länder gilt bei der Anwendung des konjunkturpolitischen Instrumentariums darüber hinaus die Schranke des Übermaßverbotes, die auch bei der Neufassung des Art. 109 GG bestand und nicht überschritten wurde.¹⁷⁶⁾

Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist ein Eingreifen nämlich erst dann erlaubt, wenn die Störung "von einem derartigen Gewicht (ist), daß eine ernsthafte Gefährdung für die Volkswirtschaft oder die Währung besteht".¹⁷⁷⁾

172) so Zuck JZ 1967, S. 694

173) Köttgen, Arch. f. Kommunalwissenschaften 1966, S. 7

174) BVerfGE 4, S. 7

175) vgl. Patzig, a.a.O., S. 678

176) ders., a.a.O., S. 679; Köttgen, a.a.O.; Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S. 158 ff; ebenso auch Zuck, a.a.O., S. 698

177) Heinsen, 310.Sitzung des BR vom 2.6.1967, S. 94; Zuck, a.a.O.

Dann ist es dem Bund erlaubt, durch Kreditrestriktionen und durch Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen den Grundsatz der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Haushaltswirtschaften der Länder einzuschränken. Dies ist auch mit dem der Bundesstaatlichkeit immanenten Subsidiaritätsprinzip vereinbar, da diese Instrumentarien nur bei überregionalem Einsatz wirksam sind.¹⁷⁸⁾

Eine Verletzung der Gewaltentrennung und -balance zwischen Bund und Ländern ist nicht zu erkennen, da ein Übergewicht zugunsten einer Seite nicht feststellbar ist. Der Bund ist zwar federführend, aber die notwendige Zustimmung des Bundesrates ist eine ausreichende Absicherung des bundesstaatlichen Prinzips.¹⁷⁹⁾

Dennoch steht zweifelsohne fest, daß das Bundesstaatsprinzip in der Erscheinungsform des unitarischen an ehemaliger Bedeutung eingebüßt hat. Sein Kerngehalt aber ist nicht verletzt, sondern dessen Auswirkungen sind verfeinert aus sozial-, wie finanz- und wirtschaftspolitischen Gründen. Aber auch der banal scheinende Grund, daß der Bürger heute nicht mehr bereit ist, auf Kosten der Wirtschaftlichkeit die Eigenstaatlichkeit seines Landes zu bewahren und dadurch Belastungen auf sich zu nehmen¹⁸⁰⁾, sollte bedacht werden.

Art. 79 Abs. 3 GG ist durch die Grundsatzgesetzgebung für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und die in Art. 109 Abs. 4 Satz 1 GG aufgezeigten Möglichkeiten nicht verletzt.

178) Hanreich, a.a.O., S. 166 f.

179) Stern, NJW 1967, S. 1836

180) Scheuner DÖV 1966, S. 517

7.3152 Verstoß durch mittelfristige Finanzplanung

Ein Verstoß gegen den durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereich des Art. 109 Abs. 1 GG wie gegen den Artikel selbst ist durch die Ermächtigung zur Grundsatzgesetzgebung für die mittelfristige Finanzplanung nicht festzustellen.

Denn wie die Haushaltswirtschaft, modifiziert durch die Verpflichtung einer konjunkturgerechten Zielsetzung, nach wie vor selbständig und voneinander unabhängig bleibt, treten auch durch eine Finanzplanung keine wesensveränderten Merkmale auf. Diese stellt durch den mittelbaren Bezug auf die Haushaltswirtschaft gegenüber der direkten Einwirkungen der konjunkturgerechten "Auflage" ein Minus dar, so daß das im vorherigen Abschnitt erarbeitete Ergebnis auch hier anzunehmen ist.

Erfolgreich können kurz- und mittelfristige Konjunkturpolitik nur sein, wenn alle öffentlichen Hände aufeinander abgestimmt tätig sind.¹⁸¹⁾ Denn ohne Koordinierung kann nur Stückwerk zustandekommen, das der "höheren Form des Föderalismus" nicht gerecht wird.¹⁸²⁾

Die Neufassung des Art. 109 GG befindet sich auf dem Boden des Bundesstaatsprinzips. Dieses Prinzip erfordert gerade die Änderung, um die föderalistische Struktur in der Form der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten. Die Eigenschaft "kooperativ" bedeutet dabei nicht Verwischung von Zuständigkeiten und Verantwortungsgrenzen, sondern Schaffung von Pflichtenkreisen für eine effiziente Zusammenarbeit.¹⁸³⁾

181) Strauss, Mittelfristige Finanzplanung ..., S. 33;
Schmidt/Wilke, a.a.O., S. 114

182) Haller, a.a.O., S. 259

183) Fischer-Menshausen, Friedrich-Neumann-Stiftung, Heft 9,
S. 27

Daß dieses Ziel generell verfassungskonform ist, zeigt die Feststellung Laband's aus dem Jahre 1901: Da alle Staats-tätigkeit im Bundesstaat stark miteinander verflochten sei, könne man zwischen Reich und Ländern keine Kompetenz-grenze "wie eine Chinesische Mauer" errichten. Auch die dadurch geprägte konkrete Lösung verstößt, wie gezeigt, nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG.

7.32 Rechts- und Sozialstaat

7.321 Sind rechtsstaatliche Prinzipien verletzt?¹⁸⁴⁾

Der geänderte Art. 109 GG führe zu einer Machtverlagerung im Bereich des Gewaltenteilungsprinzips, führt Zuck¹⁸⁵⁾ aus. Denn durch die Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Notverordnungen finde eine Verschiebung zu-gunsten der Exekutive statt.¹⁸⁶⁾ Er schränkt zwar ein, damit würde die 'politische' Sekundärfunktion des Bundes-tages zum Ausdruck kommen, während er 'rechtlich' ein Zurückdrängen der Legislative nicht bejaht. Dies sei durch die Aufhebungsbefugnis des Bundestages und das Zustimmungs-erfordernis des Bundesrates verhindert.¹⁸⁷⁾

184) Auf die Problematik der Strukturen im Rechtsstaat und die mögliche Auflösung des Subordinationsverhältnisses soll nicht näher eingegangen werden, da dies vom Thema zu weit wegführen würde; vgl. zu diesem Thema Bellstedt, a.a.O., S. 47 ff

185) Zuck, NJW 1967, S. 1304; ebenfalls Bedenken bei Patzig, DVBl. 1966, S. 677

186) Scheuner (a.a.O., S. 519) sieht darin zwar eine indirekte Beeinflussung und Steuerung, die aber nach seiner Ansicht zu den Methoden moderner Administration gehören.

187) Zuck, a.a.O., FFn. 52

Die Bundesregierung kann dieses Aufhebungsrecht auch nicht durch einen neuerlichen Erlass umgehen. Darin läge ein Formenmißbrauch und ein Verstoß gegen das in Art. 109 Abs. 4 GG verankerte Überordnungsrecht des Parlaments.¹⁸⁸⁾

Auch in diesem Recht selbst ist kein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip enthalten, da die Verordnungsgebung nicht zum Kernbereich der Exekutive zu rechnen ist¹⁸⁹⁾, wie der Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 GG zeigt.

Zwischen den Funktionen von Legislative und Exekutive ist eine angemessen ausgewogene Abgrenzung eingehalten worden. Der Notwendigkeit des raschen Handelns zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Bundesregierung ist in gleichem Maße Rechnung getragen wie der parlamentarischen Kontrolle durch Bundestag und Bundesrat.

Diese Feststellung wird durch die Überlegung gefestigt, daß die Gewaltenteilung ursprünglich bloße Machthemmung war, um den Staat in sich selbst kontrollieren zu lassen und dadurch dem einzelnen einen sicheren Freiheitsraum zu geben. Heute aber ist die individuelle Freiheit im gesellschaftlichen Zusammenleben nicht mehr so sehr vom Staat bedroht als vielmehr von Machtkonzentrationen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.¹⁹⁰⁾

188) Stern, a.a.O., S. 1835

189) Stern, ebenda; vgl. BVerfGE 9, S. 268 ff

190) Kewenig, AÖR Bd. 93, S. 479;
vgl. Hesse, a.a.O., S. 148 f.

Wie auf Bundesebene eine Verletzung der Gewaltenteilung nicht zu bejahen ist, muß auch die Antwort bezüglich der Länder lauten. Zwar meint Leisner¹⁹¹⁾ zu Recht, die Landesexekutive erhalte über den Bundesrat ein Übergewicht über die Landtage. Dies führt aber nicht zu einer Störung der Gewaltenbalance, da die Einwirkungsmöglichkeiten der Landtage auf die jeweiligen Landesregierungen zu berücksichtigen sind.¹⁹²⁾

Da das Subsidiaritätsprinzip auch Gebot einer vertikalen Gewaltenteilung ist, partizipiert es am Rechtsstaatsbegriff des Art. 20 GG und empfängt von dort positivrechtlichen Grund.¹⁹³⁾

Ein Verstoß auch gegen dieses Gewaltenteilungsprinzip ist nicht zu bejahen, wie bereits oben festgestellt wurde.¹⁹⁴⁾

7.322 Justitiabilität

Weitere rechtsstaatliche Bedenken könnten sich wegen der Justitiabilität der Neufassung ergeben.

Der Begriff 'gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht', der nach der heute herrschenden Lehre die Erreichung von vier Teilzielen beinhaltet, kann nicht eindeutig definiert werden.¹⁹⁵⁾ Vielmehr ist er durch eine Finanzpolitik auszufüllen, die eine Vielzahl wirtschafts- und finanzpolitischer Absichten zuläßt. Aber nicht jede beliebige Wirt-

191) Leisner, DÖV 1968, S. 390 f.; ebenso Weber, VVDStRL Heft 19, S. 159

192) vgl. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, S.40; Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluß, S. 124 ff

193) Lindacher, a.a.O., S. 30 f.

194) s. 7. Teil, S. 118 ff

195) s. 6. Teil

schaftspolitik ist erlaubt, sondern sie muß mit dem Grundgesetz und der darin gestatteten Wirtschaftsverfassung übereinstimmen.¹⁹⁶⁾

7.3221 Wirtschaftsform innerhalb des Grundgesetzes

Zu fragen und zu beantworten ist, ob das Grundgesetz eine bestimmte Wirtschaftsform schützt und ob diese verletzt ist.

Hier sind zwei extreme Ansichten zu nennen:

Die einen¹⁹⁷⁾ sehen das Grundgesetz als "wirtschaftspolitisch neutral" an. Sie argumentieren, das GG enthalte keine Normierung einer bestimmten Wirtschaftsordnung, wolle also keine Ausfüllung durch irgendeine Doktrin in diesem Punkt.

Andere, wie Nipperdey¹⁹⁸⁾, gehen von einem materiellen Begriff der Wirtschaftsverfassung aus. Bei Bejahung dieser Methode ist es naheliegend, ein bestimmtes System als im Grundgesetz verankert anzusehen. Nipperdey qualifiziert auf diese Weise die Soziale Marktwirtschaft¹⁹⁹⁾ als das Modell der Verfassung.

196) Zuck, BB 1967, S. 809; BVerfGE 4, S. 7, 17 f.

197) Krüger, Grundgesetz und Kartellgesetzgebung, S. 10 f.; ders., DVBl. 1951, S. 361 ff; Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, S. 31 f.

198) Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz; ders., Die soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland; vgl. auch Strauss, Entwicklung ..., S. 19 f.

199) zum Begriff: Müller-Armack, HdStW Bd. 9, S. 390; ders., Wirtschaftslenkung ..., S. 59 ff, S. 86 ff; Fricke, Wirtschaftsordnung ..., S. 13

Soweit zunächst die beiden Meinungen voneinander entfernt scheinen, sind sie bei näherem Überprüfen der Ergebnisse fast nur in der Wahl der Worte im Streit.²⁰⁰⁾

Beide Richtungen kommen einer dritten Auffassung sehr nahe, das Grundgesetz enthalte eine "gemischte Wirtschaftsverfassung".²⁰¹⁾ ²⁰²⁾

Während Krüger seine "Neutralitätstheorie" zur Ansicht der gemischten Wirtschaftsverfassung hin modifizierte²⁰³⁾, erklärt Nipperdey, das bestehende Wirtschaftssystem dürfe weder durch ein System der Planwirtschaft noch der freien Marktwirtschaft oder des wirtschaftspolitischen Neutralismus des Staates ersetzt werden.²⁰⁴⁾ Sonst würde die Wirtschaftsfreiheit des einzelnen oder die Sozialstaatlichkeit verletzt.

Gerade diese beiden Prinzipien bestimmen nun in ihrer gegenläufigen, jedoch dialektisch verbundenen Gleichrangigkeit die Theorie der gemischten Wirtschaftsverfassung.²⁰⁵⁾

200) Schmidt-Rimpler, HdSW Bd. 12, S. 703

201) Huber, DÖV 1956, S. 97; ders., Wirtschaftsverwaltungsrecht I., S. 30; Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 21 Rdn. 44, der diese Ansicht als heute herrschend bezeichnet.

202) Zuck, BB 1967, S. 807; vgl. auch Thiele, DVBl. 1968, S. 897 ff

203) Krüger, BB 1953, S. 565 ff; ders., Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung

204) Nipperdey, a.a.O.; ders., Soziale Marktwirtschaft ..., S. 22, wo er nur den Terminus der gemischten Wirtschaftsverfassung verwirft.

205) s. Fußn. 200 f.

Dieser Meinung kommt auch die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nahe, das sich wiederholt mit dieser Frage beschäftigt hat²⁰⁶⁾: "Die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes besteht lediglich darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftsverfassungssystem entschieden hat. Das ermöglicht dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, soweit er dabei das Grundgesetz beachtet."²⁰⁷⁾

Damit dürfte den Extremvorstellungen des Liberalismus wie des Sozialismus eine Absage erteilt sein²⁰⁸⁾: Politische Nützlichkeitsabwägungen zugunsten des Einzelnen oder des Gesamten finden ihre Schranke im Schutzbereich des anderen.

7.3222 Wirtschaftsverfassung und Art. 109 GG (n. F.)

Ist durch die Neufassung des Art. 109 GG eine verfassungsinferne Wirtschaftsverfassung geschaffen worden, d. h. ist der Ausgleich für das Spannungsverhältnis Freiheit -

206) BVerfGE 4, S. 7 ff ; S. 377 ff

207) BVerfGE 4, S. 7 (17); vgl. BVerfGE 17, S. 308; Stein, Lehrbuch ..., S. 190 ff

208) Zu dem gleichen Ergebnis kommen sowohl Behlke (Der Neoliberalismus ..., S. 208), der in der Sozialstaatsklausel einen "Ansatzpunkt für eine neosozialistische Wirtschaftspolitik" (sozialistische Marktwirtschaft) erblickt, wie auch Maunz-Dürig-Herzog, der Art. 2 Abs. 1 GG als "Magna-Charta gegen alle Wirtschaftssysteme des Staatssozialismus oder der staatlichen Kommandowirtschaft" ansieht.

Vgl. auch Blens, Art. 12, Abs. 1 GG ..., S. 16 f.

Gleichheit nicht verfassungsgerecht ge²⁰⁹⁾glückt?

Die in Art. 109 GG übernommene "fiscal policy" ist weder ein Wirtschaftssystem noch die "fiscal theory" ein kennzeichnendes Element eines solchen, sondern sie besitzt nur wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung²¹⁰⁾. Dem Gesetzgeber wird Ermächtigung erteilt, ein bestimmtes Instrumentarium einzusetzen. Darin liegt, wie in jeder Kompetenznorm²¹¹⁾ ein Auftrag mit materiellem Gehalt²¹²⁾, der eine Konkretisierung der Natur des Wirtschaftsverfassungsrechts ermöglicht.

Durch dieses Instrumentarium wird, wie vor allem Art. 109 Abs. 4 GG zeigt, die Globalsteuerung im Grundgesetz verankert, also ein marktkonformes Mittel, was im sechsten Teil dargelegt wurde. Damit ist keinesfalls die Entscheidung gefallen, nur eine marktkonforme Wirtschaftslenkung entspreche der Verfassung. Eine Verallgemeinerung dieser Art ist genauso unrichtig wie die Ansicht, jede Form des unmittelbaren Staatseingriffs in die Unternehmertätigkeit sei verboten.²¹³⁾

209) Vgl. Höcker, Soziale Marktwirtschaft, S. 205

Die Auswirkungen des Art. 109 Abs. 2 bis 4 GG auf alle oben dargelegten Wirtschaftsverfassungstheorien möchte ich nicht näher aufzeigen, sondern nur die "gemischte Wirtschaftsverfassungstheorie" als die herrschende behandeln. Zum Vergleich mit den übrigen: s. Hanreich, a.a.O., S. 36 ff

210) Hanreich, a.a.O., S. 35

211) v. Mangoldt-Klein, a.a.O., Bd. 1, S. 120 ff

212) Möller, a.a.O., Art. 109, Rdn. 31;

Hanreich, a.a.O.; a. A. Stern/Münch, a.a.O., S. 68

213) Benda, a.a.O., S. 849 f.

So verstoßen die in Art. 109 GG marktkonformen Instrumentarien nicht gegen die Wirtschaftsfreiheit des einzelnen (Art. 2, 3, 12 und 14 GG), wenn auch die Akzente mehr zugunsten der Gleichheit verschoben worden sind. Eine unmittelbare Verletzung kann darin keinesfalls gesehen werden.²¹⁴⁾ Auch die in den Art. 20, 28 GG gesicherte sozialstaatliche Verpflichtung ist eingehalten. Denn zum Großteil wegen des Sozialstaatsprinzips wurde die wirtschaftswissenschaftlich herrschende Lehre der antizyklischen Finanzpolitik in die Verfassung aufgenommen. Der Staat kann nicht gleichgültig zusehen, daß die Kaufkraft der Währung verfällt, sei es durch die inflationistische Politik autonomer Kreise, sei es seiner eigenen Institutionen wegen. Er muß aus seiner sozialstaatlichen Verpflichtung heraus dem entgegenwirken, indem er das daraus resultierende Spannungsverhältnis sowie den nötigen Schutz der Grundrechte berücksichtigt.

Die Wirtschaftsverfassung wurde also nicht verändert.²¹⁵⁾

214) Zuck, a.a.O., S. 808; vgl. zur Einschränkung von Grundrechten die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 9, S. 291 (294); 13, S. 181 (185); 15, S. 235 (239)

215) Benda spricht von einer inhaltlichen Veränderung des Wirtschaftsverfassungsrechts, "jedenfalls aber Ausgestaltung": a.a.O., S. 851. Etwas später argumentiert er (S. 852), die Neufassung habe nur eine Klarstellungsfunktion, so daß keine Veränderung, sondern nur eine Ausgestaltung bejaht werden kann. Diese Ansicht entspricht der von Zuck (NJW 1967, S. 1303 f.), der Art. 109 Abs. 2 GG als nun herrschenden Leitgrundsatz der Wirtschaftsverfassung ansieht; ebenso v. d. Heydt, Die verfassungsrechtliche Beurteilung ..., S. 16 ff

Denn weiterhin herrscht die Theorie der gemischten Wirtschaftsverfassung, die kein Wirtschaftsmodell mit einer bestimmten Konzeption darstellt, sondern nur Voraussetzungen und Grenzen möglicher Modelle schafft. Durch Art. 109 GG (n. F.) wurde dieser formelle Begriff aufrechterhalten und nur durch die Zielvorstellungen und Instrumentarien hinsichtlich eines Teilgebietes (Haushalt) und einer Teilaufgabe (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht) materiell konkretisiert.²¹⁶⁾ Diese Konkretisierung bewegt sich im Rahmen des schon immer Zulässigen, so daß die Eingriffsmöglichkeiten des Staates nicht erweitert worden sind. Nur einer Politik der Inflation bzw. der Deflation ist nun ausdrücklich eine Absage erteilt.²¹⁷⁾

Ein bestimmtes Wirtschaftsmodell und eine materielle Wirtschaftsverfassung wurde nicht verwirklicht.²¹⁸⁾

Dies ist zu begrüßen. Denn durch die Wechselbeziehung zwischen Wirtschaftspolitik und materieller Wirtschaftsverfassung wäre sonst eine häufige Verfassungsänderung nicht ausgeschlossen. Doch die damalige politische Entscheidung für eine Fiskalpolitik war für das Bund-Länder-Verhältnis (nicht für die Wirtschaftsverfassung) so einschneidend, daß eine Verfassungsänderung notwendig war. Sie wurde so generell gehalten, daß ein Spielraum innerhalb der gesetzten Grenzen blieb. Dieser ist, wie vor der Neufassung, durch ein abgewogenes Verhalten zwischen

216) Hanreich, a.a.O., S. 41

217) Kratzmann, Die Verfassungsänderung, S. 135

218) Zuck, a.a.O., S. 1301; ders., BB 1967, S. 807

Individualrechten und sozialstaatlicher Verpflichtung auszufüllen.

Von einem Ende der Sozialen Marktwirtschaft kann demnach nicht gesprochen werden. Die Globalsteuerung braucht nicht der Wegbereiter des Staatsinterventionismus zu sein, wenn sie die Grundelemente der marktwirtschaftlichen Ordnung, autonome unternehmerische Entscheidung und Selbststeuerung der mikroökonomischen Beziehungen durch Markt und Wettbewerb beachtet. Im Gegenteil, durch die Globalsteuerung kann die Soziale Marktwirtschaft gestärkt und gesichert werden.²¹⁹⁾

Die Gefahr aber ist nicht zu leugnen, auch wenn eine direkte Intervention nicht stattfindet. Durch eine das Eigentum aushöhlende Steuer- und Sozialgesetzgebung nämlich kann das System einer staatswirtschaftlichen Ordnung an Boden gewinnen²²⁰⁾, das schwerlich mit den Grundrechten und dem Grundgesetz überhaupt in Einklang zu bringen ist.

Grundsätzlich verstößt die Forderung nach gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht nicht gegen das Grundgesetz. Im Einzelfall kann eine Überprüfung im Hinblick auf die Grundrechte und das Sozialstaatsprinzip notwendig sein, die in gegenseitiger Abwägung die Theorie der gemischten Wirtschaftsverfassung begründen.

Ist diese Überprüfung möglich? Denn die Quantifizierung und damit Qualifizierung der gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht ausfüllenden vier Indikatoren ist eine

219) Benda, a.a.O., S. 853; zur Wirtschaftslenkung speziell vgl. Schmidt, Wirtschaftslenkung ..., S. 34 ff

220) Benda, a.a.O.

politische Entscheidung. Mag es theoretisch eine optimale Lösung geben, so sind praktisch viele Varianten möglich.

Es kann nicht Aufgabe der Rechtssprechung sein, die politische Entscheidung in Form eines Urteils zu fällen. Denn sonst würde sie sich, da der Haushaltsplan notwendige Voraussetzung jedes Regierungshandelns ist, an die Spitze des Staates stellen.²²¹⁾

Andererseits muß das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" justiziabel sein, weil in Art. 109 Abs. 2 GG eine Rechtspflicht für Bund und Länder begründet ist, den Erfordernissen dieses Begriffs Rechnung zu tragen.

In der Literatur²²²⁾ wird dieser Terminus als unbestimmter Rechtsbegriff angesehen. Das bedeutet, nach der Ansicht einer Gruppe²²³⁾, daß im Einzelfall immer nur eine Entscheidung richtig und rechtmäßig sein kann. In bestimmten Fällen aber kann ein "Beurteilungsspielraum" oder eine Zone unüberprüfbarer "Vertretbarkeit" bestehen. Dies ist möglich, wenn in materiellen Rechtsnormen höchstpersönliche Ermächtigungen einer bestimmten behördlichen Stelle festgelegt sind, um verbindliche Qualifizierungen vorzunehmen.²²⁴⁾

221) Diese Trennung zwischen Verfassungsrecht und Wirtschaftspolitik hat das Bundesverfassungsgericht bisher klar eingehalten: vgl. Badura, AÖR, Bd. 92, S. 382 ff mit Nachweisen.

222) Stern/Münch, a.a.O., S. 59; Möller, a.a.O., Art. 109 Rdn. 10; a. A. Schmidt, Wirtschaftspolitik ..., S. 157

223) Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 81; Stern, Ermessen ..., S. 18 ff

224) Kellner, NJW 1966, S. 859; Stern/Münch, a.a.O.

Die andere Richtung²²⁵⁾ definiert, der unbestimmte Rechtsbegriff betreffe die Beurteilung von Voraussetzungen zum Handeln im Gegensatz zu dem Ermessensbegriff, der auf der Rechtsfolgeseite ("volitives Ermessen") bei dem Erlaß von Maßnahmen anzuwenden sei.

Bei der Würdigung der Voraussetzungen könne ein "Beurteilungsspielraum" eintreten, wenn die handelnde Behörde notwendige Tatsachen feststellen und das Gesetz auslegen muß, was der Gesetzgeber gemeint hat. In diesen Fällen bestehen Grenzen für die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung.

Beide Auffassungen kommen letztlich im konkreten Fall des Art. 109 GG zu demselben Ergebnis: es liegt ein unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum vor.²²⁶⁾ Dem Gericht ist es deshalb nur erlaubt, die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als solches zu überprüfen. Betrachtungen über die Einzelelemente sind nicht justiziabel.²²⁷⁾ Denn in der Praxis ist es kaum möglich, die vielen verschiedenartigen Maßnahmen, die letztlich das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht beeinflussen, zu erkennen und in die Überprüfung mit einzubeziehen.²²⁸⁾

225) h. M.: Wolff, Verwaltungsrecht I § 31 II a; Bachof, JZ 1955, S. 98; Kellner, DÖV 1962, S. 574; ders., NJW 1966, S. 861 f.; BVerfGE 15, S. 39 (41/42)

226) anders Rupp, NJW 1969, S. 1275, der diese Lösung verwirft.

227) Wie soll eine rechtliche Beurteilung mit einer abschließenden Entscheidung möglich sein, wenn selbst die führenden Nationalökonomten außerstande sind, eine Lösung in der Theorie oder in der Praxis anzubieten: vgl. 6. Teil

228) Möller, a.a.O., Rdn. 10 f.

Dies darf nicht so verstanden werden, daß das gesamtwirtschaftspolitische Gleichgewicht der Dispositionsfreiheit der politischen Instanzen unterliegt. Vielmehr sind diese zur Beachtung verfassungsrechtlich verpflichtet. Verstöße werden aber nur bei groben Verletzungen gerichtlich gerügt werden können.²²⁹⁾ Hinzu kommt, daß durch die dauernd sich wandelnden ökonomischen Situationen eine Beurteilung mehr als schwierig ist, wenn es nicht zu einer ex - post vorgenommenen wirtschaftspolitischen Wertung kommen soll.²³⁰⁾

Diese begrenzte Kontrollmöglichkeit kommt beispielsweise bei den Fragen zum Zug, ob unwichtige oder unvollständige tatsächliche Feststellungen getroffen oder grundlegende Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften übersehen worden sind.²³¹⁾

Das Bundesverfassungsgericht hat zu dem Geeignetheitsgebot als einem Punkt der Verfassungsmäßigkeit in einem stark umstrittenen²³²⁾ Urteil²³³⁾ Stellung genommen. Es

229) Die Qualität eines sogenannten gerichtsfreien Hoheitsaktes kann diesem Begriff somit nicht zuerkannt werden: Stern/Münch, a.a.O., S. 56; Stern, DÖV 1967, S. 660; Biedenkopf (BB 1968, S. 106 f.) und Friauf (VVDStRL Heft 27 (1969), S. 37) lehnen dagegen eine Justitiabilität ab, da Rechtswissenschaft und -praxis vor solchen Begriffen kapitulieren müssen.

230) Möller, a.a.O., Rdn. 11

231) Stern/Münch, a.a.O., S. 59; vgl. Piduch, a.a.O., Rdn. 29

232) vgl. Kloepper, NJW 1971, S. 1585 ff. Auf die Problematik der Außenpolitik zum Verfassungsrecht sowie des Absicherungsgesetzes soll nicht eingegangen, sondern nur auf das Geeignetheitsgebot Bezug genommen werden.

233) BVerfGE 30, S. 250 ff

hat dem Gesetzgeber einen weiteren Spielraum für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit eines Gesetzes zugestanden: "Eine gesetzliche Maßnahme kann nicht schon deshalb als verfassungswidrig angesehen werden, weil sie auf einer Fehlprognose beruht."²³⁴⁾

Das Gericht stellt sich auf den richtigen Standpunkt, den Gesetzgeber bezüglich der Rechtmäßigkeit seiner Maßnahmen zu kontrollieren und deren Zweckmäßigkeit weitgehendst außer acht zu lassen.²³⁵⁾ Es ist nicht befugt zu untersuchen, ob andere Maßnahmen möglich oder besser geeignet gewesen wären²³⁶⁾, da die Schwierigkeit bei der Vorausberechnung ökonomischer Abläufe berücksichtigt werden muß. Damit rückt es zwar von der rein objektiven Betrachtung ab und räumt ein, daß des Gesetzgebers subjektive Wertung²³⁷⁾ verfassungsrechtlich relevant sein müsse, d. h. die Zwecktauglichkeit eines durch Gesetz eingesetzten Mittels ist aus der Sicht des Gesetzgebers in der damaligen Situation zu überprüfen. War seine dem Erlaß zugrunde liegende Prognose sachgerecht und vertretbar, ist eine Verfassungswidrigkeit nicht zu bejahen.²³⁸⁾

Das Gericht schränkt aber zu Recht seine Auffassung ein, indem nicht jede generelle theoretische Geeignetheit eines Mittels genügen soll, um Verfassungskonformität herzustellen. Notwendig sei auch, daß die bezweckte Absicht klar erkennbar vorliege, um den einzelnen und die einzelne Institution vor Eingriffen zu schützen.²³⁹⁾

234) BVerfGE 30, S. 250 (263); früher bereits ausgesprochen in BVerfGE 25, S. 1 (12 f.)

235) vgl. Kimmenich, JZ 1971, S. 689

236) BVerfGE 29, S. 402 (410 f.)

237) vgl. zu diesem Problem Kimmenich, a.a.O.; Kloepfer, a.a.O., S. 1585 f.

238) BVerfGE 30, a.a.O.

239) Kimmenich, a.a.O.

Entgegen der im Beschluß des Bundesverfassungsgerichts niedergelegten Ansicht sollte nach Kloepfer²⁴⁰⁾ das Ge-eignetheitsgebot nicht als bloßer Filter gegenüber absolut untauglichen Maßnahmen dienen, sondern den wirtschafts-lenkenden Spielraum des Gesetzgebers durch Sachstrukturen einzudämmen suchen.

Diese Ansicht mag von der Theorie her überzeugen. Von der Praxis, vor allem der wirtschaftspolitischen, ist sie abzu-lehnen. Denn die jeweiligen Maßnahmen können nicht einer akademischen Ante-Diskussion unterzogen werden, da sie sonst ihre Wirkung verlören und dem Ziel des gesamtwirt-schaftlichen Gleichgewichts nicht dienten. Dies wäre aber nicht zu umgehen, wenn man konkrete Sachstrukturen als "Dämme" errichten wollte. Oder man müßte sie so generali-sieren, daß letztlich die auszuschließende Problematik sich wieder ergäbe.

Als wirksamste Kontrolle einer Fehleinschätzung der Situation und grober Untauglichkeit ist das Bekennen-Müssen bei der folgenden Wahl²⁴¹⁾, was nicht unterschätzt werden darf.

Zuständig für die Überprüfung ist das Bundesverfassungsge-richt gemäß Art. 93 Abs. 1 bis 3 GG, wenn die dort aufge-führten Organe Klage erheben. Landesorgane können nach Maß-gabe des jeweiligen Landesverfassungsrechts von anderen Landesorganen zur Verantwortung gezogen werden.²⁴²⁾

Könnte auch jedermann nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG Ver-fassungsbeschwerde einlegen, durch einen nicht dem gesamt-wirtschaftlichen Gleichgewicht adäquaten Haushaltsplan in

240) Kloepfer, a.a.O., S. 1586

241) Kimmenich, ebenda

242) Stern, NJW 1967, S. 1833

seinen Grundrechten, z. B. Art. 14 Abs. 1 GG, verletzt zu sein?

Hier dürfte es wohl an der Unmittelbarkeit der Rechtsverletzung fehlen. Adressat des Haushaltsgesetzes ist nämlich nicht der einzelne Bürger. Darüber hinaus handelt es sich beim gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht um einen Gleichgewichtszustand makroökonomischer Größen, der selbstverständlich partielle Ungleichgewichte nicht ausschließt.²⁴³⁾ Deshalb könnte auch ein Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht zum Erfolg verhelfen.

Ähnliches gilt auch für die Justitiabilität des Begriffs "Erfordernisse", der ein gesetzlicher ist, ebenso unbestimmt und mit großem Beurteilungsspielraum wie "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht".²⁴⁴⁾ Am besten verdeutlicht dies auch die Art der Verpflichtung von Bund und Ländern: Sie haben nach Art. 109 Abs. 2 GG "den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen."

Umstritten könnte auch die Passage "zur Abwehr einer Störung" in Art. 109 Abs. 4 GG sein. Wenn man den Begriff "Störung" als wesentlich versteht, löst sich eine potentielle Problematik von selbst. Denn der theoretischen Möglichkeit, daß die Abwehr einer Störung immer notwendig sei - eine idealtypische Gleichgewichtslage der Gesamtwirtschaft wird niemals vorliegen können -, wird damit die Grundlage entzogen.²⁴⁵⁾

Vielmehr muß eine Bedürfnisprüfung stattfinden. Sie soll nicht nur jede Tätigkeit, für deren Zulassung sie vorge-

243) Stern/Münch, a.a.O., S. 77 Fßn. 2; vgl. Schneider, Einführung ..., Teil 3, S. 252 ff

244) Piduch, a.a.O., Rdn. 19

245) Zuck, JZ 1967, S. 698; vgl. Seite 122 dieses Abschnitts, auf der dieses Problem bereits angeschnitten wurde.~

geschrieben ist, kurzhalten, sondern darüber hinausgehende Möglichkeiten schaffen, Wirtschafts- und damit Gesellschaftspolitik zu betreiben.²⁴⁶⁾ Dabei liegt im Falle des Art. 109 Abs. 4 GG die Absicht zugrunde, aus einer besonderen ökonomischen Lage tätig zu werden, um diese Situation zu meistern.

Der Begriff "Abwehr einer Störung" ist nicht so unbestimmt, daß er als injustiziabel zu qualifizieren wäre, wenn auch die Schwierigkeiten der Gerichte nicht unterschätzt werden dürfen²⁴⁷⁾, da sie als Grundlage ihrer Entscheidung wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Gutachten hinzuziehen müssen, die aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen der führenden Nationalökonomen wohl in den seltensten Fällen übereinstimmend sein werden.

Die Nachprüfbarkeit der Maßnahmen, die sich auf Art. 109 GG stützen, ist schwierig, aber in bestimmten Grenzen möglich.

7.323 Art. 110 GG

In Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG wird die Forderung aufgestellt, den Haushaltsplan "in Einnahme und Ausgabe" auszugleichen. Dieser Ausgleich besagt, daß der Haushaltsplan, was die veranschlagten Beträge angeht, von vornherein auf Vollzugsfähigkeit und -sicherheit angelegt, also realisierbar sein muß. Ein bloßer rechnerischer Ausgleich ist damit nicht vereinbar.²⁴⁸⁾

Dieses Gebot steht jedoch einer antizyklischen Haushaltspolitik nicht im Wege, da es garantiert, daß nur Ausgaben

246) Schmidt, Die Bedürfnisprüfung ..., S. 199

247) vgl. Biedenkopf, a.a.O., S. 1006 f.;

Hockel, BB 1970, S. 1034

248) Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdn. 24

eingepplant werden, die bei realistischer Betrachtung gedeckt sind.²⁴⁹⁾ Der Begriff Haushaltsausgleich beinhaltet aber keine Deckungsregel, ob und inwieweit Kredite als Einnahmen einsetzbar sind. Daß dies generell möglich ist, zeigt der Wortlaut des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 109 Abs. 2 GG, die den "kreditfinanzierten Haushaltsausgleich" betreffen.²⁵⁰⁾

Dies ist neu. Früher wäre jedes Budget, das nicht ausgeglichen war, verfassungswidrig und damit unwirksam gewesen.²⁵¹⁾

Die Neufassung des Art. 109 GG widerspricht nicht dem verfassungsrechtlich gesicherten Haushaltsausgleich gemäß Art. 110 GG.

Festgestellt werden kann, daß rechts- und sozialstaatliche Prinzipien nicht verletzt sind.

7.33 Demokratie

Ist die in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerte Demokratie verletzt und damit gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen worden?

Die demokratische Ordnung des Grundgesetzes ist, soweit der durch den bundesstaatlichen Aufbau umfaßte Teil betrachtet wird²⁵²⁾, nicht verletzt, wie bereits gezeigt worden ist. Denn die durch die Kooperation auftauchende

249) ders., a.a.O., Rdn. 53; Möller, a.a.O., Rdn. 8

250) ders., a.a.O., Rdn. 52

251) Maunz, VVDStRL Heft 14, S. 43

252) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts ..., S. 89 f.

Gefahr für die Chance der bewußten demokratischen Anteilnahme und Mitwirkung der "Aktivbürgerschaft" hat sich vergrößert.²⁵³⁾ Fragen nämlich, die im kleineren Bereich konkreter und intensiver behandelt werden könnten, werden durch Einigung von Bund und Ländern beantwortet.

Diese Gefahr, wie auch die der Formalisierung der vertikalen Gewaltenteilung, sind durch die in Art. 109 GG getroffene Lösung beseitigt, was in den vorhergehenden Abschnitten dargelegt worden ist.

Einige²⁵⁴⁾ sehen auch das Gewicht der Landtage als der obersten, unmittelbar legitimierten Organe der Länder vermindert, indem sie die weiter bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten auf die jeweiligen Regierungen unterbewerten.

Stern²⁵⁵⁾, der die demokratische Komponente im neuen Art. 109 GG bejaht, sieht diese insbesondere im Erlass der Rechtsverordnungen (Abs. 4) verwirklicht, da diese nur vom Gesamtkabinetts erlassen werden können und dem Bundestag ein Aufhebungsrecht eingeräumt ist.

Eine Einschränkung der demokratischen Ordnung ist nicht festzustellen.

253) ders., Aspekte ..., S. 148

254) Leisner sowie Weber: vgl. Fßn. 191 und die Behandlung dieses Problems auf S.¹²⁷ dieses Teils, ebenso Hesse, a.a.O.

255) Stern, a.a.O., S. 1836

7.34 Kommunale Selbstverwaltung

Nicht verfassungswidrig sind auch die Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung. Denn die Art. 105 ff GG und der durch die Kreditlimitierung berührte Art. 28 Abs. 2 GG sind einer Verfassungsänderung durch Art. 79 Abs. 3 GG nicht entzogen.²⁵⁶⁾

Dennoch wurde diese Frage erörtert und auch die weitergehende, ob durch die Bindung der Länderhaushalte durch den Bund gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen sei.²⁵⁷⁾

Umstritten ist schon, inwieweit die Finanzhoheit der Gemeinden zur institutionell gesicherten Selbstverwaltungsgarantie zu rechnen ist. Darauf näher einzugehen, ist nicht notwendig, da der garantierte Finanzspielraum der Kommunen kaum größer bemessen ist als der der Länder.²⁵⁸⁾ Wenn diese in ihrer Eigenstaatlichkeit, die der Selbstverwaltung der Gemeinden in etwa gleichzusetzen ist, nicht verfassungswidrig eingeschränkt sind, gilt dies wohl entsprechend für die Kommunen. Dies gilt sowohl für die "indirekte Bindung der Gemeindehaushaltswirtschaften"²⁵⁹⁾ - diese sind als Teile der Haushaltswirtschaften der Länder der verfassungsrechtlichen Inpflichtnahme des Art. 109 Abs. 2 und

256) vgl. zur Wesensgehaltssicherung durch eine mögliche entsprechende Anwendung des Art. 19 Abs. 2 GG die Ausführungen zum Bund-Länder-Verhältnis, insbesondere Fßn. 143 und v. Mangoldt-Klein, a.a.O., Art. 28 IV 1d sowie Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 28 Rdn. 32.

257) zu BT-Drucksache, V/1686 (Bericht Dr. Lenz), S. 3; Stern, a.a.O.

258) Patzig, DVBl. 1966, S. 679;
Loschelder, a.a.O., S. 20 f.;
vgl. Stern, Die Verfassungsgarantie ..., S. 79 ff

259) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 109 Rdn. 22;
Hanreich, a.a.O., S. 183

3 GG unterworfen - wie auch für die in Art. 109 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GG unmittelbare Eingriffsmöglichkeit des Bundes, die sich aber nur auf einen bestimmten Ausnahmestand bezieht und nicht als eine allgemeine Kompetenz anzusehen ist.²⁶⁰⁾ Darüber hinaus kann der Verfassungsänderungsgesetzgeber diese Umgestaltung vornehmen.²⁶¹⁾

Dagegen kann der Bund nicht die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen von den Kommunen verlangen, da diese absichtlich aus Art. 109 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ausgespart worden sind.²⁶²⁾

260) *Wilhelmi*, 108. Sitzung des BT vom 10. Mai 1967, S. 5099

261) *Stern*, NJW 1967, S. 1836; a. A. *Zuck* (JZ 1967, S. 695 f.), der wohl die Sicherungswirkung des Art. 28 Abs. 2 GG gegenüber dem (einfachen) Gesetzgeber meint.

262) *Hanreich*, a.a.O., S. 184

Achter Teil (8)

8.1 Entwicklung des StWG und Zusammenhänge zwischen Art. 109 GG (n. F.) und dem StWG

An der Entstehungsgeschichte des Art. 109 GG (n. F.) und des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) sieht man, daß beide dieselbe Stoßrichtung haben. Am gleichen Tag, am 2. September 1966, legte die Bundesregierung dem Bundestag den Entwurf des 15. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes wie eines Gesetzes zur Förderung der Stabilität vor.

Aus der Regierungsumbildung Ende 1966 und der rasch sich ausbreitenden Rezession lassen sich die Änderungen erklären, die der Entwurf der Gesetze erfuhr, bis sie am 10. Mai 1967 vom Bundestag verabschiedet und am 2. Juni 1967 vom Bundesrat beschlossen wurden.

Die Veränderungen zeigten sich deutlich in der Bezeichnung des einfachen Gesetzes, das zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft erlassen wurde. Nicht nur Stabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht sollten angestrebt werden, sondern auch Wachstum.¹⁾

Das Gesetz trat am 14. Juni 1967 in Kraft.

Wieweit aber die Neufassung des Art. 109 GG und das StWG in einem engen Zusammenhang stehen, erkennt man bei einer materiellen Betrachtung. Die Grundgesetznorm birgt in groben Zügen den Inhalt des Gesetzes.²⁾

1) vgl. dazu 108. Sitzung des BT vom 10. Mai 1967, S. 5100 ff sowie 310. Sitzung des BR vom 2. Juni 1967, S. 94 ff

2) Stern, NJW 1967, S. 1837

Dies wird besonders deutlich durch den § 1 StWG, in dem der Begriff des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" umschrieben ist. Daß die Konkretisierung nicht in der Verfassung erfolgte, hat den Vorteil, neue theoretische Erkenntnisse der Finanzwissenschaft ohne Grundgesetzänderung in den Katalog der potentiellen Maßnahmen aufnehmen zu können, es sei denn, es ergeben sich "umwerfende" neue Lehren. Dann werden Verfassungsänderungen notwendig, sind aber auch begrüßenswert, um den Beginn eines neuen Abschnitts der Wirtschafts- und Finanzpolitik anzuzeigen.

Das quantitative Schwergewicht des Gesetzes liegt in den Vorschriften über das Haushaltsgebaren der öffentlichen Hand.³⁾ Man kann deshalb im Gegensatz zu Rechts- und Herrschaftsgesetzen von einem Organgesetz sprechen.⁴⁾

Organisatorisch ist die Schaffung eines Konjunkturrates (§ 18) zu erwähnen, während auf der informatorischen Seite die Auskunftspflicht (§ 17), die Vorlage des Wirtschaftsberichts (§ 2) sowie ein Überblick verschiedener stützender Maßnahmen der Bundesregierung (§ 12) zu nennen sind. Last not least ist an die Planungsbestimmungen der mittelfristigen Finanz- (§§ 9, 14) wie der mehrjährigen Investitionsplanung (§§ 10, 14) zu erinnern.

Zur Steuerung der Konjunktur, sei es in Zeiten des Booms oder der Depression, stehen die Zuführung oder Entnahme von Mitteln zur oder aus der Konjunkturausgleichsrücklage zur Verfügung (§§ 5, 6, 15).⁵⁾

3) vgl. Benda, a.a.O., S. 1304, und zu den sich anschließenden Ausführungen, auch S. 1305

4) Stern, DÖV 1967, S. 658

5) vgl. Text zu FBn. 70 des 7. Teils

Die Möglichkeit für die Bundesregierung, Kreditlimitierungen zu beschließen, ist in den §§ 19 ff. ausgestaltet.

Neben diesen 'staatlichen' Regelungen betreffen die Vorschriften der §§ 26 ff. die private Wirtschaft, die in einer globalgesteuerten Marktwirtschaft ein nicht unerheblicher Faktor ist.

Das StWG, das als Ausführungsgesetz zu Art. 109 GG zu sehen ist, gibt die Tendenz der Grundgesetznorm wieder.

Dies zeigt sich z. B. darin, daß die in Art. 109 Abs. 4 GG erteilte Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nur an die Bundesregierung ihren Niederschlag auch im StWG gefunden hat. Grundsätzlich sind die wichtigsten Pflichten an das Kabinett delegiert⁶⁾, selten nur an die Fachminister⁷⁾, wobei diese in der Regel nur Vorschlags- und Empfehlungsrechte haben.

Das für die Grundgesetzänderung oft gebrauchte Argument, rasches und überrasches Handeln sei notwendig, wird durch die Begründungspflicht des § 2 Abs. 2 StWG entkräftet, aber nicht in dem Maße, daß damit die Verfassungsänderung als unnötig zu bezeichnen wäre, sondern der oben bereits gemachte Vorbehalt gegenüber einer nur darauf basierenden Argumentation wird bestärkt.⁸⁾

8.2 Verstoß gegen das Grundgesetz?

Soweit Grundgesetzverletzungen hinsichtlich des Bundesländer(-Gemeinde)-Verhältnisses sowie der möglichen Organstreitigkeiten vorliegen könnten, verweise ich auf die Be-

6) §§ 2, 3 Abs. 1; 4; 6. Abs. 1, 2; 9 Abs. 2 Satz 2; 26; 30 StWG

7) §§ 3 Abs. 2; Abs. 3; 18 Abs. 1 Satz 2; 22 Abs. 2; 3 StWG

8) s. 7. Teil, S. 81 f.

handlung dieser Fragen im vorhergehenden Teil.⁹⁾ Zu dem Problem der kommunalen Selbstverwaltung soll darüber hinaus angemerkt werden, daß durch § 16 Abs. 1 und 2 StWG deutlich wird, den Wesensgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG nicht anzutasten.¹⁰⁾

Hier soll nur auf das Problem einer potentiellen Kollision zwischen Maßnahmen aufgrund des StWG und Grundrechten des einzelnen Bürgers eingegangen werden.

Daß wirtschaftslenkende Maßnahmen auch durch Steuergesetze zulässig sind, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont.¹¹⁾ Die Auffassung, Veränderungen der Steuerschuld¹²⁾ würden den einzelnen nicht unmittelbar in seinen Rechtspositionen treffen, ist bei Zugrundelegen der Überlegungen zum subjektiven öffentlichen Recht richtig.¹³⁾ Eine solche mittelbare Belastung kann für den einzelnen relevant sein, wie das Bundesverfassungsgericht bei den sogenannten Erdrosselungssteuern entschieden hat.¹⁴⁾ Grenzen bilden hier wie im gesamten Wirtschafts-

9) Dies gilt auch für die Frage der Verfassungskonformität des § 15 StWG.

10) vgl. Ergebnisse des 47. Deutschen Juristentages, abgedruckt in: BB 1968, S. 1132 f.

11) BVerfGE 16, S. 147 (161); 19, S. 119 (125); 30, S. 250 (264)

12) Ob die Veränderung der Lohn- und Einkommensteuer, der sogenannte Konjunkturzuschlag, eine Steuer (Nissen, BB 1967, S. 789), "etwas der Zwangsanleihe Ähnliches" (Sauerberg, DB 1970, S. 2229) oder ein "Rechtsinstitut besonderer Art" (Maassen, BB 1971, S. 78) ist, soll nicht näher erörtert werden, da hier nur interessiert, ob bei Anwendung dieser Maßnahme gegen Grundrechte verstoßen wird.

13) Zuck, BB 1967, S. 808; a.A. Wiebel, DVBl. 1968, S. 903 f.

14) BVerfGE 13, S. 181 (185); 15, S. 235 (239); ebenso Zuck, a.a.O., FfN. 46; Schiller, Preisstabilität ..., S. 6

verfassungsrecht vor allem das Sozialstaatsprinzip wie die Grundrechte des einzelnen.¹⁵⁾

Die Befürchtungen Wiebel's¹⁶⁾, daß dem einzelnen Wirtschaftler in zunehmendem Maße der Rechtsschutz entzogen würde, sind nicht haltbar. Für diesen ist nicht so entscheidend, gegen das StWG selbst vorzugehen als vielmehr gegen die darauf basierenden Rechtsverordnungen. Dieses Recht bleibt jedem unbenommen.

Für den einzelnen kann es weder ein Recht geben, die Anwendung des StWG zu fordern¹⁷⁾, noch ein Unterlassen des Einsetzens der dort aufgeführten Instrumentarien zu verlangen.¹⁸⁾

8.3 Gerichtliche Nachprüfbarkeit

Sind die Justitiabilitätsprobleme des Art. 109 GG auch gegenüber den Maßnahmen aufgrund des StWG entsprechend vorhanden?

Dies ist zu bejahen, soweit es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe wie gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, Stabilität etc. handelt, die im StWG als Tatbestandsmerkmale verwendet werden.¹⁹⁾ Es kann also auf das dazu bereits Ausgeführte verwiesen werden.

Schwierigkeiten bereitet ferner die Differenzierung zwischen "Störung" und "Gefährdung". Während zur Abwehr

15) vgl. v. d. Heydt, Die verfassungsrechtliche Beurteilung ..., S. 53 ff ; 117 ff ; Bellstedt, a.a.O., S. 79 ff

16) Wiebel, a.a.O.

17) so selbst Wiebel, ebenda

18) Stern/Münch, a.a.O., S. 91; Möller, a.a.O., § 1, Rdn. 13

19) Stern, a.a.O., S. 661

einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt werden können (§ 15 Abs. 1 StWG), ist eine Entnahme bei einer Gefährdung erlaubt (§ 16 Abs. 5 StWG). Wie im vorhergehenden Teil aufgezeigt, ist durch den Begriff "Störung" eine höhere Eingriffsschwelle aufgeführt als durch "Gefährdung".²⁰⁾ Deshalb ist die unterschiedliche Prämisse so zu verstehen, daß die Belastung der Körperschaften an eine schwierigere Situation gekoppelt ist als die Begünstigung in Form der Entnahme von Geldern.

Dennoch aber wird durch die Worte "zur Abwehr" eine permanente Eingriffsmöglichkeit geschaffen und einem potentiellen Mißbrauch des Ausnahmecharakters dieser Bestimmungen Vorschub geleistet. Deswegen ist hier, wie bei Art. 109 Abs. 4 GG, das Adjektiv "wesentlich" bei der Interpretation einzufügen²¹⁾, um die oben dargelegte Differenzierung nicht nur verbal erscheinen zu lassen.

Nicht ganz klar ist auch die Bezugnahme auf das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht"²²⁾ und "die Ziele des § 1"²³⁾ innerhalb des StWG, während Art. 109 Abs. 4 GG sich auf ersteres bezieht.

Nach der Entstehungsgeschichte zu urteilen, ergibt sich Übereinstimmung in der Definition dieser beiden Bezugspunkte. Denn der Wirtschaftsausschuß sah § 1 Satz 2 StWG als Umschreibung des Inhalts des gesamtwirtschaftlichen

20) s. Teil 7, S. 94

21) Zuck, DÖV 1967, S. 803; vgl. zur näheren Betrachtung Abschnitt 8.3222

22) §§ 4; 15 Abs. 1; 19; 27 StWG

23) §§ 2 Abs. 2; 3; 5 Abs. 3; 6 Abs. 2; 11; 15 Abs. 5; 31 StWG

Gleichgewichts an.²⁴⁾ Dies steht auch mit der Ermächtigungsgrundlage für das StWG, nämlich Art. 109 GG, in Einklang.

Daß die Definition als zeitbedingte Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verstehen ist, wurde in den vorherigen Abschnitten behandelt. Dies fordert aber keine Einschränkung, die Definition gelte nur für das StWG.²⁵⁾ Man kann keinen Unterschied zwischen dem verfassungsrechtlichen und dem (einfachen) gesetzlichen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht machen. Solange § 1 StWG so besteht, gilt die dortige Definition. Sollten neue finanzwissenschaftliche Lehren mit anderen Indikatoren aufkommen, gelten sie "rechtlich" erst dann, wenn sie vom Gesetzgeber normiert sind.

Nicht unproblematisch ist die Frage, welcher Rechtsweg gegeben ist, wenn die durch § 1 StWG begründeten Verpflichtungen nicht als "justizfreie Hoheitsakte" zu qualifizieren sind.²⁶⁾

Die Maßnahmen können öffentlichrechtlicher wie privatrechtlicher Natur sein.²⁷⁾ Letzteres gilt für die Vergabe von Aufträgen oder die Aufnahme von Krediten. Im übrigen dürften alle anderen Maßnahmen öffentlichrechtlichen Charakter haben.

24) zu BT-Drucks. V/678, S. 5

25) so Zuck, a.a.O., S. 802; ders., JZ 1967, S. 696
in noch schärferer Form

26) Wolff, a.a.O., § 46 III b;
Möller, a.a.O.

27) Stern, a.a.O.

Für Streitigkeiten aus Art. 109 GG ist das Verfassungsgericht zuständig. Soweit aber Regierungshandlungen vorliegen, die ihre Grundlage im StWG haben, könnte der Verfassungs- oder der Verwaltungsrechtsweg gegeben sein.

Es liegt nahe, die zweite Möglichkeit anzunehmen, da die Streitigkeiten nicht in materiellem Verfassungsrecht basieren, wie bei der Finanzplanung (§ 9 StWG) oder der Zustimmung nach § 8 Abs. 1 StWG. Die Rechtsqualität der Maßnahmen könnte die Form einer Streitigkeit nach § 40 Abs. 1 VwGO erfüllen. Dies widerspräche aber der Aufgabe der Verwaltungsgerichte, die den Bürger vor Belastungen durch staatliche Institutionen außerhalb der Verfassungssphäre schützen will, nicht aber zwischen höchsten politischen Organen Entscheidungen treffen soll.²⁸⁾

Pflichten und Rechte, die das StWG zwischen den Staatsorganen begründet, sind rechtswegfrei, da es keine verfassungsrechtliche Generalklausel gibt und der Verwaltungsrechtsweg abgelehnt werden muß. Dies gilt für Plan- und Prognoseakte wie für Absichtserklärungen.²⁹⁾

Ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG ist nicht zu bejahen, da subjektive Rechte des Bürgers nicht verletzt werden. Denn die auf Globalsteuerung ausgerichteten Maßnahmen betreffen grundsätzlich nicht die Grundrechtssphäre der Wirtschaftssubjekte.³⁰⁾ Auch das Heranziehen des Rechtsstaats-

28) vgl. VG Köln, DVBl. 1965, S. 882

29) Stern, ebenda

30) Möller, a.a.O., Rdn. 7, 13;
vgl. S. 139 f.

prinzips führt zu keiner anderen Beurteilung, solange eine Begrenztheit der Legislaturperiode besteht und damit die "Beurteilung" durch den wählenden Bürger möglich ist.³¹⁾

Diese Ausführungen gelten nur insoweit, wie die Maßnahmen keine Externwirkungen besitzen. Bei Verwaltungshandlungen (z. B. § 3 Abs. 2 StWG) besteht Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten in Form der Leistungsklage.³²⁾

31) Diese Lösung stimmt mit dem zur Justitiabilität im 7. Teil Ausgeführten überein. Dort wurde die Meinung vertreten, die Maßnahmen, die sich auf die Indikatoren bzw. Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bezögen, seien nicht nachprüfbar, solange sie keine Außenwirkung besäßen.

32) Stern, a.a.O.

Neunter Teil (9)

9.1 Erweiterung der Neufassung des Art. 109 GG durch das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes

Am 21. Juni 1968 wurde dem Bundestag eine Erweiterung der Neufassung des Art. 109 GG zugeleitet.¹⁾

Absatz 3 dieses Artikels sollte die Grundsatzgesetzgebung des Bundes auf das Haushaltsrecht ausdehnen. Der Sinn war, durch die Ermächtigung zu einem Haushaltsgrundsätzegesetz die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern zu gewährleisten und die Rechtseinheit auf diesem Gebiet auf Dauer sicherzustellen.²⁾

Nach dem vorgeschlagenen Wortlaut schien dem Bundesrat nicht gesichert, daß auch der Bundesgesetzgeber an die aufzustellenden Grundsätze gebunden sei. Er forderte deshalb, die Worte "für Bund und Länder gemeinsam geltende" vor dem Wort "Grundsätze" einzufügen.

Dies wurde schließlich vom Bundestag gebilligt, obwohl man dies für überflüssig hielt; denn nach Meinung vieler ergab sich die Folge, daß die Grundsätze auch für den Bund Geltung haben mußten, von selbst.⁴⁾

So trat am 15. Mai 1969 das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969⁵⁾ mit folgendem Wortlaut

1) s. BT-Drucks. V/3040

2) Leicht, 326. Sitzung des BR vom 14. Juni 1968, S. 163

3) Strelitz, s. Fßn. 2, S. 156

4) vgl. Arndt, zu BT-Drucks. V/3605, S. 10;

Piduch, Art. 109, Rdn. 43

5) BGBI. I, S. 357

in Kraft: "Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden."

9.2 Rechtliche Auswirkungen der Verfassungsänderung

Durch die Verfassungsänderung wurde erreicht, daß einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts für Bund und Länder gemeinsam gelten. Damit wurde die Voraussetzung für die Rechtseinheit und Vergleichbarkeit geschaffen. Denn aufgrund der finanz- und volkswirtschaftlichen Verquickungen aller öffentlichen Haushalte muß eine gewisse Übereinstimmung im Haushaltsrecht vorhanden sein, um die gemeinsam gesteckten Ziele zu erreichen.

Die vorgenommene Verfassungsänderung ermöglichte die Verabschiedung des Haushaltsgrundsätzgesetzes⁶⁾, das die Basis für die Bundeshaushaltsordnung sowie die Haushaltsordnungen der Länder ist.

9.21 Haushaltsrecht

Unter "Haushaltsrecht" ist die Summe der die Haushaltswirtschaft betreffenden Rechtsregeln zu verstehen.⁷⁾ Insofern besteht mit den beiden anderen, in Abs. 3 aufgeführten Kompetenzbereichen ein innerer Zusammenhang. Dennoch darf man nicht so weit gehen, daß man die anderen als sekundäre Kompetenzen betrachtet. Denn unter das Haushaltsrecht sind mehr die formellen Grundsätze und das Verfahren zu subsumieren, d. h. das "Budgetrecht" im objektiven Sinn.

6) BGBI. I, S. 1273

7) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Art. 109, Rdn. 27;
Piduch, a.a.O., Rdn. 34, 53

Ferner ist darunter auch das "Budgetrecht" im subjektiven Sinn zu verstehen, also die Summe der Rechte der Parlamente, der Regierungen hinsichtlich der Haushaltswirtschaft sowie der Rechnungshöfe in Bezug auf die entsprechenden Kontrollen.⁸⁾

Durch die Einfügung der Kompetenz für das Haushaltsrecht wurde dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, eine gewisse Angleichung der öffentlichen Haushalte in Plan- und Rechnungsaufbau und in den grundsätzlichen Verfahrenswegen verfassungsrechtlich zu gewährleisten.⁹⁾ Zwar bestand bisher durch die Reichshaushaltsordnung, die in Bund und Ländern weitergalt, eine "zwanglose" Rechtseinheit. Um diese verpflichtend zu machen und damit den formellen Weg, die in Art. 109 GG gesteckten Ziele zu erreichen, zu ebnen, mußten bindende Vorschriften für das Haushaltsrecht erlassen werden.¹⁰⁾

9.22 Kompetenzüberschneidungen

Im vorhergehenden Abschnitt klang bereits an, daß die auf die Grundsätze für das Haushaltsrecht sich beziehenden Vorschriften den aufgestellten Zielsetzungen der Haushaltswirtschaft nicht zuwiderlaufen dürfen. Dies gilt auch in Bezug auf die in den Art. 110 bis 115 GG für die Haushaltswirtschaft aufgestellten Richtlinien.¹¹⁾

Darüber hinaus sind Überschneidungen in der Gesetzgebungszuständigkeit denkbar, wie Piduch¹²⁾ richtig darlegt. Zu

8) Piduch, a.a.O., Rdn. 53

9) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdn. 26

10) vgl. Benda, NJW 1967, S. 849 f.; Stern/Münch, a.a.O., § 5 III, 1; BT-Drucksache V/3040, S. 33

11) Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.; Piduch, a.a.O., Rdn. 55

12) a.a.O., Rdn. 54

folgen ist seiner Lösung, nach der die Kompetenznorm, die den Oberbegriff enthält, *lex generalis* ist und damit gegenüber der, die den jeweiligen Unterbegriff beinhaltet (also *lex specialis* ist), zurückzutreten hat.¹³⁾

9.23 Verletzung des Art. 79 Abs. 3 GG?

Durch die Möglichkeit der Grundsatzgesetzgebung des Bundes für das Haushaltsrecht könnte in die Rechte der Länder verfassungswidrig eingegriffen werden. Wie schon im vorherigen Abschnitt dargelegt, ist allein durch Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung kein Verstoß gegen den Grundsatz des Art. 109 Abs. 1 GG, der die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ausdrücklich garantiert, ersichtlich.¹⁴⁾

Ebenso eindeutig ist ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG abzulehnen. Denn auch mit den bereits vollzogenen Eingriffen in die Zuständigkeit der Länder als Folge der Finanzreform überschreitet die Erweiterung der Bundeskompetenz auf das Haushaltsrecht nicht die nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässige Grenze. Vielmehr wird auch hier die Idee des Föderalismus gestärkt. Die Lebensfähigkeit des bundesstaatlichen Gedankens nämlich wird durch die den Erfordernissen eines modernen Industriestaates angepaßte kooperative Zusammenarbeit erst recht sichtbar und deutlich.¹⁵⁾

Bisher war durch das StWG die Neuorientierung der Haushaltspolitik in den verschiedenen Ebenen vorgeschrieben und abgesichert. Das haushaltsrechtliche Verfahren, das

13) ebenda

14) vgl. auch Strelitz, a.a.O.

15) Leicht, a.a.O.

Instrument der Haushaltspolitik, war aber dasselbe geblieben. Es mußte also modernisiert und auf die Bedürfnisse der Gegenwart und Zukunft zugeschnitten werden.¹⁶⁾

Daß dies nicht durch ein Bundesgesetz abschließend geregelt wurde, sondern nur grundsätzliche Linien skizziert wurden, drückt den Willen aus, "kooperieren" zu wollen und damit die Idee des Bundesstaates zu beleben.

9.24 Stellung der Gemeinden

Durch die Einschränkung, die Grundsätze gemäß Art. 109 Abs. 3 GG sollten für Bund und Länder gelten, ist die Frage negativ beantwortet, ob der Bundesgesetzgeber auch die Gemeinden und Gemeindeverbände binden kann. Denn nach der Systematik des Art. 109 GG sind unter "Länder" nicht die Gemeinden zu verstehen, da sonst die Differenzierung in Abs. 4 des gleichen Artikels unnötig wäre.¹⁷⁾ Zwar war diese Einschränkung nur für das Haushaltsrecht gedacht¹⁸⁾, nach dem eindeutigen Wortlaut bezieht sie sich aber auf alle in Abs. 3 aufgeführten Sachbereiche.

Die Gesetzgebungskompetenz für die kommunale Haushaltswirtschaft liegt ausschließlich bei den Ländern. § 16 Abs. 1 StWG ist verfassungswidrig.¹⁹⁾

Die Länder aber sind aufgrund der Verpflichtung aus § 16 Abs. 2 StWG gehalten, die vom Bundesgesetzgeber aufgestellten Grundsätze den Gemeinden und Gemeindeverbänden aufzuerlegen. Damit schaffen sie sich die Voraussetzung, im

16) Strauß, Bulletin 1968, S. 726; Leicht, die Haushaltsreform, S. 11

17) Möller, a.a.O., Rdn. 12; ders., a.a.O., § 16 Rdn. 3;
Böckenförde, DÜV 1969, S. 744

18) BT-Drucksache V/3040, S. 44

19) s. Abschnitt 7.21, in dem nähere Ausführungen gemacht wurden.

Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse tätig werden zu können.²⁰⁾ Die Vorschrift des § 16 Abs. 2 StWG nämlich ist verfassungskonform, da dort nur die Länder angesprochen werden, was durch Art. 109 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich erlaubt ist. Eine Verpflichtung der Gemeinden ist also nicht direkt durch den Bundesgesetzgeber möglich, aber die Länder müssen die ihnen von diesem auferlegten konjunkturpolitischen Maßnahmen an die Gemeinden weitergeben.

Auch ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG ist, wie bereits erörtert²¹⁾, nicht zu bejahen.

20) Möller, a.a.O., Rdn. 4; Böckenförde, a.a.O.

21) vgl. Abschnitt 7.34

Zehnter Teil (10)

10. Ausblick

Die jetzt bestehende Fassung des Art. 109 GG steht mit der Verfassung im Einklang. Dies wurde in den vorstehenden Abschnitten dargelegt. Problematisch war vor allem, ob der Föderalismus ausgehöhlt worden sei. Diese Frage wird in der Zukunft immer mehr in den Vordergrund rücken, da nicht zu übersehen ist, daß politische Kräfte das verfassungskonforme System unseres Staates angreifen. Hier aber ist der Föderalismus, ausgedrückt durch das Bundesstaatsprinzip, eine starke Schranke.

Da zugleich das bestehende Wirtschaftssystem angefeindet wird, sollen zwei Grundpfeiler unserer Freiheit ins Wanken gebracht werden, die durch die Neufassung des Art. 109 GG modifiziert wurden.

Die Freiheit beruht in unserem System darauf, die staatliche, d. h. die politische Macht so stark wie möglich zu verteilen und damit die Kontrollmöglichkeiten zu verbessern. Dies ist durch die Verfassung geschehen. Das gleiche wird in der Wirtschaft durch den "Markt" erreicht. Der Markt schafft Konkurrenz. Je mehr Konkurrenz, desto mehr Kontrolle durch den Markt.

Wird die politische Macht und die Wirtschaftsführung zentralisiert, gibt es weniger oder gar keinen Spielraum für die Freiheit mehr.

Die Krise 1966/67 und die erkennbare Radikalisierung aufgrund dieser Krise konnte gemeistert werden, da das auf ökonomischer Stabilität beruhende und darin in erster Linie konkretisierte Gemeinwohl erhalten blieb und sogar verbessert wurde.

Wie aber wird eine potentielle, neue Krise überwunden? Müssen weitere Zugeständnisse an den bestehenden Föderalismus und das Wirtschaftssystem gemacht werden? Werden dann die Grenzen überschritten, die ein Zurück nicht mehr zulassen?

Es ist sicher, daß der Ruf nach stärkeren staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft immer lauter wird.

Es werden Theorien und Therapien aufgestellt, wie Konjunktur- und Stabilitätspolitik zu "machen" ist. Daß solche Manipulationen zentral besser oder nur durchführbar sind, liegt auf der Hand. Aus diesem Grund wird auch die "Koordination in einer Hand" angestrebt werden, d. h. die Länder sollen Kompetenzen an den Bund abtreten.

Hier kann der Punkt kommen, daß die Gegebenheiten des modernen Sozialstaates den Bund dazu veranlassen, eine Regelungsgewalt zu beanspruchen, die vom Gesamtwohl her nicht oder nur teilweise geboten ist.¹⁾

Könnte die Neufassung des Art. 109 GG durch die Einfügung der Absätze 2 - 4 als neue Phase des Bund-Länder-Verhältnisses verstanden werden, müßte dann eine revolutionäre Änderung des Föderalismus vonstatten gehen. Denn weitere Korrekturen ohne Eingriffe in die Wesensstruktur der Bundesstaatlichkeit erscheinen nicht mehr möglich. Denn nicht entscheidend sind die quantitativen Kompetenzen der Länder, sondern die qualitativen. Eine Bundesstaatlichkeit, die sich auf Nebengebieten erschöpft, ist keine im Sinne unserer Verfassung.²⁾

1) Armbruster, StL Bd. 3, Sp. 389 f.

2) ders., HJB Bd. 74, S. 612

Wenn also die Ausstattung und Verfügungsgewalt der Länder im finanziellen Bereich eingeschränkt würde, was bei einer weiteren Zentralisierung der Steuerung der Finanz- und Wirtschaftspolitik unumgänglich wäre, könnte nur noch von einer "bundesstaatlichen Fassade" ³⁾ gesprochen werden, die nicht den heute gestellten Forderungen an den Art. 79 Abs. 3 GG entspräche.

Da aber die soziale und gesellschaftliche Stabilität, basierend auf einer vertretbaren Einkommens- und Vermögensverteilung, das Eingreifen der politischen Stellen fordern wird, liegt die Vermutung nahe, daß Art. 79 Abs. 3 GG "politisch" interpretiert werden könnte, d. h. eine weitere formelle Entmachtung der Länder würde eingeleitet. Daß dies materiell durch die Einschränkung der Länder, finanzielle Mittel in eigener Verantwortung zu verwalten, am leichtesten möglich erscheint, ist kaum bestreitbar.

Dem müssen die Länder entgegenwirken. Ihre Chance liegt nicht in der Separation, sondern nur durch die Koordination untereinander und mit dem Oberstaat kann dem Machtstreben des Bundes Einhalt geboten werden. Dies bedeutet aber nicht, eine Verhärtung zwischen Bund und Ländern anzustreben, sondern ein geschlossenes Auftreten der Gliedstaaten bei Kooperationen mit dem Bund.

Hierbei muß man bereit sein, das Subsidiaritätsprinzip nicht unreflektiert anzuwenden und komplizierte Lösungen zu akzeptieren. ⁴⁾ Es muß eine Lösung gesucht werden, die eine richtige Dosierung und vor allem Synchronisierung der ge-

3) Lerche, Verfassungsfragen, S. 43

4) Haller, FA Bd. 27, S. 260

meinsamen Bestrebungen ermöglicht, um nicht hinter der jeweiligen wirtschaftlichen Phase hinterherzuhinken. Entscheidend sind gemeinsame und koordinierte Anstrengungen beider Ebenen.⁵⁾

Voraussetzung dafür ist darüber hinaus eine enge Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft, im Zusammenwirken mit den Arbeitnehmervertretern. Es muß eine Vertrauensbasis geschaffen werden, die auf einer stärkeren wirtschaftlichen Ausbildung der zuständigen Administratoren beruhen muß. Dies könnte sich darin ausdrücken, daß die mittelfristige Finanzplanung nur eine allgemeine Richtung anzeigt, die die Privatinitiative stimuliert.⁶⁾ Dadurch würde eine Mobilität und Flexibilität geschaffen, die neuen Gegebenheiten schneller Rechnung tragen könnte. Daß dies regional und strukturell unterschiedlich sein würde, unterstreicht die Forderung, die Länder stärker in die Verantwortung zu nehmen.

Es soll hinsichtlich des Föderalismus nicht eine statisch-verharrende Betrachtungsweise bevorzugt werden, sondern die Grenzen einer Veränderung des Bundesstaatsprinzips sind klar erkennbar, wie in den vorherigen Abschnitten aufgezeigt. Dies zeigt, daß die originäre Ländergesetzgebung nicht abgebaut werden darf, sondern in einzelnen Punkten erweitert werden könnte, wenn der Föderalismus richtig verstanden und angewandt würde.

Wie also der Föderalismus, wie im Staatsrecht, nicht das Übergewicht des Teiles vor dem Ganzen verlangt, aber auch die bedingungslose Unterordnung des Teiles unter das Ganze ablehnt, so begünstigt der Föderalismus in der Gesellschafts-

5) ders., a.a.O.

6) vgl. Hedberg, Herausforderung, S. 17 ff

struktur die Bewahrung des Einzelnen, ohne die Interessen der Gesamtheit außer acht zu lassen.⁷⁾ Es ist ein ständiger Ausgleich notwendig, der aber niemals eine Seite über die Maßen strapazieren darf.

Wenn nun immer stärker eine Sozial- und Gesellschaftspolitik durch Staatslenkung in einer Hand gefordert wird, sollte man bedenken, daß damit die Möglichkeit der erweiterten Willensbildung und Mitentscheidung des einzelnen Staatsbürgers und die seiner Kontrolle verringert wird. Darüber hinaus würde auch die gegenseitige Kontrolle der Staatsorgane zweier verschiedener Ebenen gemindert.

7) Deuerlein, a.a.O., S. 60

Lebenslauf

Am 7. März 1946 wurde ich als vierter Sohn des Diplom-Volkswirts Engelbert Sinewe und seiner Ehefrau Helen geb. Diehl in Worms geboren.

Von Ostern 1952 an besuchte ich die Volksschule in Worms-Weinsheim. In das Staatliche Altsprachliche Gymnasium Worms trat ich Ostern 1956 ein. Dort bestand ich 1965 das Abitur. Im Sommersemester 1965 immatrikulierte ich mich zum Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Köln und wechselte dann im Wintersemester 1966/67 an die Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Im Sommer 1970 bestand ich dort die Erste Juristische Staatsprüfung. Anschließend belegte ich vier Semester Volkswirtschaft. Nach einer zweijährigen Tätigkeit in der Wirtschaft begann ich am 1. September 1974 den Referendardienst.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 11. Dezember 1974.

Lebenslauf

Am 7. März 1946 wurde ich als vierter Sohn des Diplom-Volkswirts Engelbert Sinewe und seiner Ehefrau Helen geb. Diehl in Worms geboren.

Von Ostern 1952 an besuchte ich die Volksschule in Worms-Weinsheim. In das Staatliche Altsprachliche Gymnasium Worms trat ich Ostern 1956 ein. Dort bestand ich 1965 das Abitur. Im Sommersemester 1965 immatrikulierte ich mich zum Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Köln und wechselte dann im Wintersemester 1966/67 an die Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Im Sommer 1970 bestand ich dort die Erste Juristische Staatsprüfung. Anschließend belegte ich vier Semester Volkswirtschaft. Nach einer zweijährigen Tätigkeit in der Wirtschaft begann ich am 1. September 1974 den Referendardienst.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 11. Dezember 1974.

